

¿POR QUÉ CAMBIAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?
UNA APROXIMACIÓN NARRATIVA A LA CONTINUIDAD, EL CAMBIO
Y LA DESPOLITIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

El caso de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya (1980-2008)

Tesis doctoral

Nicolás Barbieri Muttis

Director: Joan Subirats Humet

Co-director: Emmanuel Négrier

Departament de Ciència Política i Dret Públic
Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia
Universitat Autònoma de Barcelona

Abril de 2012

Estás desorientado y no sabés
qué trole hay que tomar para seguir.
Y en ese desencuentro con la fe
querés cruzar el mar y no podés.

Cátulo Castillo

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	v
PRESENTACIÓN	vii
RESUMEN	vii
ESTRUCTURA DE LA TESIS	viii
CAPÍTULO I	1
PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1. Problemática y relevancia del estudio	2
1.1 El interés analítico y empírico del análisis de políticas culturales	2
1.2 La relevancia del análisis de la continuidad y el cambio de las políticas públicas (culturales)	5
2. Objetivos y preguntas de investigación	7
3. Selección, justificación y delimitación del caso de estudio	9
4. Estrategia de investigación	12
4.1 Bondades y debilidades: el lugar del investigador	13
4.2 Metodología	14
4.3 Técnicas y fuentes	19
CAPÍTULO II	25
UNA VISIÓN DEL PROCESO DE POLÍTICAS, UNA MIRADA SOBRE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (CULTURALES)	25
1. Una visión del proceso de políticas	26
1.1 La centralidad de los problemas sociales en el proceso de formulación de políticas	26
1.2 La dimensión procesual como elemento intermedio en el eje problemas-decisión ..	27
2. Continuidad y cambio de las políticas públicas	28
2.1 La perspectiva evolutiva	29
2.2 La perspectiva institucionalista: el cambio como proceso	34
2.3 La perspectiva discursiva: el cambio como acción comunicativa	37
2.4 La perspectiva simbólica: el cambio como interacción	40
2.5 Resumen y aportaciones	45
3. Continuidad y cambio de las políticas culturales	48
3.1 Evolución o cismas	48
3.2 Factores exógenos o endógenos	49
3.3 Condicionamientos estructurales o agencia	51
CAPÍTULO III	53
UNA NARRATIVA GENÉRICA DE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (CULTURALES)	53
1. Los eventos-trayectoria: definiciones e implicaciones	54
2. Una potencial narrativa genérica	59
3. Una narrativa para nuestro caso de estudio	62
CAPÍTULO IV	65
UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO DE LA POLÍTICA CULTURAL	65
1. La línea de cultura-ilustrada	67
2. La primera expansión: la cultura-acción	69
3. La segunda expansión: la cultura- instrumento	72
4. La tercera expansión: la cultura-elástico	74
CAPÍTULO V	83
CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS CULTURALES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA	83
1. Introducción	84

2.	Antecedentes de la creación del Departament de Cultura	85
2.1	De las referencias internacionales	86
2.2	De la herencia reclamada	86
2.3	Del desarrollo de Barcelona (y el sector cultural)	88
2.4	De los elementos del sistema político.....	88
3.	El desarrollo de los contenidos y formas de las políticas culturales.....	90
3.1	Los problemas públicos de las políticas: del vacío institucional a la falta de normalidad	91
3.2	Los arreglos institucionales: creación y consolidación de un organigrama	93
3.3	El desarrollo presupuestario: etapa fundacional y continuidad.....	95
3.4	Las iniciativas significativas: de la etapa fundacional a la continuidad en la normalización cultural	98
4.	El subsistema de políticas y la legitimidad institucional	104
4.1	El dominio de la política cultural: condiciones para el subsistema	105
4.2	La conformación del monopolio de políticas.....	107
4.3	La dimensión procesual: Cataluña, Madrid, Barcelona (y sus actores culturales)	111
5.	El discurso político sobre la cultura y la legitimidad simbólica.....	136
5.1	La creación del Departament de Cultura: ¿oportunidad perdida u obligada política de rescate?	137
5.2	La prolongada transición cultural: ¿normalizar es despolitizar?	145
6.	Conclusiones	161
CAPÍTULO VI		169
CRISIS Y APERTURA AL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS CULTURALES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.....		169
1.	Introducción	170
2.	La legitimación simbólica: crisis ideacional	171
2.1	Más allá de los impactos externos: la inadecuación del discurso político	171
2.2	El cuestionamiento de la legitimidad simbólica: los discursos políticos alternativos	175
2.3	Las contradicciones en el discurso político: una comprensión de la ambigüedad	178
3.	Legitimación y crisis institucional.....	180
3.1	La interacción entre los actores: inestabilidad y conflicto	181
3.2	Los actores del subsistema de políticas y la fractura del monopolio.....	184
4.	Conclusiones	190
4.1	El proceso de legitimación simbólica y la crisis ideacional de las políticas culturales	191
4.2	El proceso de legitimación y la crisis institucional de las políticas culturales	193
CAPÍTULO VII		197
CAMBIO SIGNIFICATIVO DE LAS POLÍTICAS CULTURALES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA..		197
1.	Introducción	198
2.	Cambio significativo en los contenidos y formas de las políticas culturales	199
2.1	Los problemas públicos de las políticas: la búsqueda de nuevas bases para las políticas culturales	199
2.2	Los arreglos institucionales: agencialización y atomización	201
2.3	El desarrollo presupuestario: cambios significativos.....	203
2.4	Las iniciativas significativas: una década de modificaciones	206
2.5	A manera de resumen: continuidad y cambio significativo en los contenidos y formas	211
3.	El subsistema de políticas y la legitimidad institucional	212
3.1	Tras la fractura del monopolio: inestabilidad en el número y tipo de actores del subsistema.....	213

3.2	Variaciones en la distribución del poder: el avance del gobierno responsable	221
3.3	Variaciones en el tipo de relación y la aproximación del gobierno: el cambio y sus límites	225
4.	El discurso político sobre la cultura y la legitimidad simbólica.....	247
4.1	La construcción del problema público de las políticas culturales: la multiplicación de problemas	248
4.2	La idea de cultura: de la construcción tácita al escenario de representaciones	252
4.3	El valor de la cultura y la imagen de la política cultural: cambio de orientación, ¿desorientación del cambio?	259
4.4	La motivación para la acción: de la búsqueda de consenso a la cooptación.....	267
5.	Conclusiones	272
5.1	La dimensión simbólica.....	273
5.2	La dimensión procesual	277
CAPÍTULO VIII		281
CONCLUSIONES		281
1.	La orientación del cambio y la despolitización de las políticas culturales.....	282
1.1	La orientación del cambio: cuatro líneas de políticas culturales	282
1.2	Dilemas y retos: la despolitización de las políticas culturales.....	285
1.3	Recomendaciones y futuras líneas de investigación.....	292
2.	El modelo narrativo-interaccionista de la continuidad y el cambio de las políticas públicas (culturales).....	294
2.1	La continuidad de las políticas públicas	296
2.2	Crisis y apertura al cambio de las políticas públicas	304
2.3	El cambio significativo de las políticas públicas.....	306
2.4	Futuras líneas de investigación.....	313
ANEXO 1. CRONOLOGÍA BÁSICA DEL DEPARTAMENT DE CULTURA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA		x
ANEXO 2. DESARROLLO PRESUPUESTARIO DEL DEPARTAMENT DE CULTURA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA		xii
ANEXO 3. RELACIÓN DE DIARIOS DE SESIONES DEL PARLAMENT DE CATALUNYA ANALIZADOS		xvi
ANEXO 4. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS.....		xx

AGRADECIMIENTOS

El largo, solitario y en ocasiones obsesivo camino de la investigación social sería intransitable sin la compañía de algún guía capaz de enfrentarlo a uno con los verdaderos retos. Por eso, quiero agradecer a Joan Subirats, director de la tesis, por compartir conmigo su inmenso conocimiento y compromiso científico y político, pero también por ayudarme a descubrir y reavivar siempre el entusiasmo por el trabajo escogido, por la importancia de tratar de decir lo que aún no se ha dicho. Sus palabras y su presencia fueron indispensables para transformar en emoción y bocanada de satisfacción muchos momentos de desasosiego.

Quiero agradecer también a Emmanuel Négrier, codirector de la tesis, por su interés en mi trabajo desde el principio, por considerar y respetar siempre mi aproximación a las políticas culturales y por haberme recibido durante unos emocionantes meses en el Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine de la Université Montpellier I.

Estoy en deuda, muy especialmente, con Xavier Fina, porque ha ejercido de guía sin mayor reconocimiento que el personal. Le debo la revelación de que las políticas culturales eran el intersticio en el que yo deseaba indagar. Le debo también el descubrimiento de la incorrección y la crítica como motores del conocimiento.

Desde los primeros proyectos de esta investigación hasta su resultado final (pasando por la tesina y artículos previos) muchas personas me prestaron su tiempo y sus sugerencias. Han sido fundamentales y me gustaría nombrarlos. Raquel Gallego, tan certera en sus comentarios como generosa en su confianza. Arturo Rodríguez Morató, que ha contado siempre con mi trabajo, al igual que Quim Rius. Además, muchas personas participaron de presentaciones de esta investigación en instancias previas y sus comentarios han sido de gran ayuda: Quim Brugué, Ramon Zallo, Eva Østergaard, Nuria Font, Clive Gray, Peter Knoepfel, Raimundo Viejo, Lluís Bonet, Xavier Ballart, Ruben Martinez, Jorge Luis Marzo, Eleonora Belfiore. No cabe duda que las limitaciones de esta investigación son de mi responsabilidad.

Agradezco la colaboración que me ofreció la Universitat Autònoma de Barcelona, a través de la beca de formación de personal investigador (FI-UAB Projectes). Y particularmente a todos los que forman parte del Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP). Quiero agradecer también al Departament de Ciència Política i Dret Públic: profesores, investigadores, técnicos.

Gracias a todas las personas entrevistadas, por su tiempo y su conocimiento. Espero poder devolver con este trabajo al menos una parte de todo ello. Gracias a Santi Martínez y a Roser Mendoza, por su predisposición y su confianza. A Rosa María López Prieto, por su ayuda en la búsqueda de fuentes esenciales para esta investigación en el Arxiu del Parlament de Catalunya.

Finalmente, tengo dos familias a las que agradecer. La primera, la del lado de allá, incondicional por naturaleza pero también por decisión, la decisión de quererme: gracias mamá, papá y Marco. Gracias también a Santiago, Martín, Matías y tantos otros capaces de transformar mi vida con la amistad.

Gracias también a mi otra familia, la del lado de acá. A Mavi, porque en una tierra partida en fragmentos me ayudaste a reconstruir el centro del mundo. Y a Nihil, por seguir haciéndolo. A mi otra hermana, Camila: imprescindible, incondicional. A las dos familias que me eligieron: Eva y Ayelén, únicas; Bruno, Marta y Lara, fundamentales desde el principio. A quien brilla siempre, Rebeca: esencial. A Raúl, infinit company de camí. A la que busca, Adriana. Al que abraza, Fernando. A tantos otros que me han ayudado y acompañado en diferentes momentos de esta ruta: Jelena, Maite, Christian, Mariona, Enzo, Guillermo, Ferran, Héctor, Joel...

Gracias, Laura, por crecer conmigo, por recorrer juntos el miedo que nos lleva a develarnos.

PRESENTACIÓN

RESUMEN

Esta investigación contribuye al conocimiento y a la comprensión de los procesos de continuidad y cambio de las políticas públicas, con especial interés en el dominio de la política cultural. Se analiza la orientación del cambio de las políticas culturales contemporáneas y su relación con la construcción del subsistema de políticas y el desarrollo de los discursos políticos. La investigación se basa en un estudio de caso sobre el desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya (1980-2008).

En el aspecto metodológico, la convergencia entre el método de estudio de caso y la aproximación narrativa permite dar cuenta de la centralidad de los actores en el análisis, sin descuidar los condicionamientos estructurales y la relaciones de poder.

Dos son las principales aportaciones de esta tesis. Por un lado, se analiza la orientación del desarrollo histórico de las políticas culturales, a partir de la reconstrucción de cuatro orientaciones de políticas culturales (cultura-ilustrada, cultura-acción, cultura-instrumento y cultura-elástico). El análisis de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya ilustra un particular proceso de normalización y construcción nacional y la aparente necesidad de separar los ámbitos de la política y la cultura. Así, el caso de estudio se inserta en el debate general sobre la orientación del cambio de dichas políticas a nivel internacional. Esta orientación ha comportado la tendencia a la despolitización de las políticas culturales.

En segundo lugar, y ante las todavía escasas investigaciones politológicas sobre el dominio de las políticas culturales, esta tesis construye un modelo original de análisis de la continuidad y el cambio de las políticas públicas en general, y culturales en particular (modelo narrativo-interaccionista). Se desarrolla una narrativa genérica que combina factores institucionales e ideacionales. Se contemplan también fenómenos exógenos al dominio de la política y se discute su primacía en la explicación del cambio. Así, tanto la continuidad como el cambio significativo de las políticas están condicionados por un doble proceso de legitimación institucional y simbólica. La introducción del análisis de marcos en esta investigación permite comprender el margen de agencia de los actores para condicionar la continuidad y el cambio de las políticas públicas en general, y de las políticas culturales en particular.

En resumen, esta investigación ilumina el proceso de despolitización de las políticas culturales y construye pautas analíticas originales para comprender los procesos de continuidad y cambio de las políticas públicas.

Palabras clave: políticas públicas, políticas culturales, cambio de políticas, Generalitat de Catalunya.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

Este trabajo se divide en ocho capítulos. Resulta relevante presentar brevemente las características particulares de cada uno de ellos.

El capítulo I desarrolla el planteamiento de la investigación. Se presenta la problemática de estudio, que incluye la identificación del interés analítico y empírico del estudio de las políticas culturales, por un lado, y de la continuidad y cambio de las políticas públicas, por otro. Se formulan los objetivos y preguntas de investigación y se construye el caso de estudio (selección, justificación y delimitación). Por último, se presenta la estrategia de investigación.

El capítulo II es el primero de los dos de carácter teórico. En primer lugar, se presenta la visión del proceso de políticas que asume esta investigación. En segundo lugar, se realiza una lectura crítica de diferentes aproximaciones a la continuidad y el cambio de las políticas: la perspectiva evolutiva (equilibrio interrumpido), la perspectiva institucionalista (histórica, procesual, discursiva) y la perspectiva simbólica-interaccionista (análisis de marcos). Finalmente, se analizan las escasas referencias sobre el cambio de las políticas culturales, incluyendo las realizadas desde una perspectiva no estrictamente politológica. No sólo se establece el diálogo entre aproximaciones teóricas sino que se apuntan los elementos incorporados al modelo de análisis propio.

El capítulo III construye una narrativa genérica de la continuidad y el cambio significativo de las políticas públicas, con especial énfasis en el dominio de las políticas culturales. Se trata de un procedimiento análogo a la construcción de hipótesis, pero con las particularidades que tiene la aproximación narrativa adoptada. Se definen los eventos-trayectoria a analizar recuperando conceptos discutidos en el capítulo anterior. El capítulo concluye con la concreción sobre cómo esta narrativa genérica se desarrolla en nuestro caso de estudio.

El capítulo IV resulta una bisagra entre las dos grandes partes de la tesis: la aproximación empírica y teórica, por un lado, y el análisis del caso, por otro. Se caracteriza el desarrollo y cambio de las políticas culturales desde la II Guerra Mundial, al menos en lo que respecta al conjunto de países de capitalismo avanzado en Europa y el mundo anglosajón. Se enfoca particularmente el papel que han tenido tanto las ideas y valores que los actores asocian a la cultura como la legitimidad institucional de la intervención gubernamental en ese ámbito. Esto permite repensar los modelos de políticas culturales presentados en la literatura científica y

construir cuatro orientaciones de políticas culturales: la de cultura-ilustrada, la de cultura-acción, la de cultura-instrumento y la de cultura-elástico.

El capítulo V, el primero de los tres dedicados al estudio de caso, analiza la continuidad de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya, desde la creación del Departament de Cultura (1980) hasta finales de la década de 1990. Se estudia el grado significativo de legitimación simbólica e institucional de las políticas. Se analizan, finalmente, los retos a los que se enfrenta la política cultural de la Generalitat y los primeros elementos que perfilan una doble crisis de carácter ideacional e institucional. La comprensión de dicha crisis y de la apertura al cambio de las políticas se aborda en el capítulo VI. Se presta atención al discurso político sobre la cultura que desarrollan los actores de la Generalitat, pero también al desarrollado por los actores vinculados a otros gobiernos y organizaciones privadas en Cataluña. Se analiza, a su vez, el subsistema de políticas y el proceso de pérdida de legitimidad institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. Como en cada capítulo del análisis de caso, se reflexiona sobre el desarrollo (y crisis) de algunos de los aspectos principales de las orientaciones de políticas culturales.

El capítulo VII cierra el estudio de caso analizando el establecimiento de un período de cambios significativos de las políticas culturales de la Generalitat. Este período se inicia previamente al cambio en la coalición de gobierno y se profundiza de forma significativa en el período posterior y hasta la sanción de la *Llei del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts* (2008). Dichos cambios se corresponden con variaciones en el desarrollo del discurso político sobre la cultura y en el desarrollo del subsistema de políticas así como con una recuperación (limitada) del grado de legitimidad simbólica e institucional.

Por último, las conclusiones y principales contribuciones de la investigación se presentan en el capítulo VIII. En primer lugar, se explicita qué aspectos enseña nuestro caso de estudio sobre la orientación del cambio de las políticas culturales. Se analizan cuatro dilemas que han condicionado el proceso de despolitización de las políticas culturales contemporáneas. En segundo lugar, a la luz de los resultados, se discute y precisa el modelo original de análisis de continuidad y cambio de las políticas. Esta aportación permite comprender mejor no sólo qué sucede en dichos procesos sino también cómo y por qué. Si la propuesta se nutre de la evidencia y el análisis de la política cultural, su relevancia excede dicho dominio y contribuye a la comprensión más general del cambio de las políticas públicas. En cada apartado se proponen líneas de investigación abiertas por esta investigación.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1. PROBLEMÁTICA Y RELEVANCIA DEL ESTUDIO

Culture is one of the two or three most complicated words in the English language
(Raymond Williams)

Managing the irreconcilable is the standard fate of government
(Aaron Wildavsky)

Cuando en mayo de 2008 el Parlament de Catalunya aprobaba la *Llei del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts*, estaba dando lugar (a la postre durante muy poco tiempo) al primer sistema mixto de política cultural en el sur de Europa. Un departamento gubernamental de cultura junto con un consejo de las artes, organismo del tipo *arm's lenght*. Corroboraba así dos fenómenos que se reflejan en nuestras citas iniciales. En primer lugar, que la cultura (en sus diferentes acepciones) ha venido adquiriendo un rol estratégico en la organización de la sociedad, en el desarrollo territorial que busca integrar una economía del conocimiento con la cohesión social, la gobernanza y la sostenibilidad. Las políticas públicas en este ámbito se han enfrentado a nuevas expectativas, frecuentemente irreconciliables, derivadas de este nuevo orden. En segundo lugar, dicha ley corroboraba que la pérdida de legitimidad en el ámbito de la cultura ha conducido a los gobiernos a buscar nuevas lógicas de intervención. Así, para comprender las consecuencias de este proceso, resulta fundamental entender los condicionantes de la continuidad y el cambio de las políticas públicas.

Si bien la intervención gubernamental institucionalizada en el ámbito de la cultura tiene antecedentes en el siglo XIX, no es hasta después de la Segunda Guerra Mundial que organismos como la UNESCO se abocan a formular una definición de cultura y controlar conceptualmente el espacio de la política cultural. La cultura se identifica entonces con “las artes y las letras, los modos de vida, los derechos humanos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias de una sociedad o grupo social” (UNESCO, 1982:1). Se acentúa así progresivamente el papel de las políticas culturales, que se definen, por un lado, como un instrumento de promoción de bienes y servicios culturales (cultura en sentido pragmático), y por el otro, como herramienta que puede transformar las relaciones sociales, dar soporte a la diversidad e incidir en la vida ciudadana (visión valorativa de la cultura).

1.1 El interés analítico y empírico del análisis de políticas culturales

Pero, ¿qué interés puede tener hoy el análisis de las políticas culturales para la investigación en ciencias sociales? Los estudios sobre políticas culturales nacen en la década de 1970 ligados

esencialmente a la economía cultural y a la necesidad de intelectualizar la relación entre la política y la cultura de masas. A partir de entonces, los objetivos, las prácticas y las herramientas que se utilizaban desde hacía tiempo en este campo comienzan a estudiarse y definirse (Miller y Yúdice, 2004: 46-48).

La política cultural ha sido estudiada a partir de un enfoque eminentemente sociológico de base decimonónica, desde una perspectiva materialista e histórico social, donde la cultura se entiende como la superestructura de una infraestructura de naturaleza económica por ella reflejada y duplicada. Sin embargo, a partir de la década de 1980 el reconocimiento de las limitaciones de esta aproximación lleva al desarrollo de nuevas perspectivas de análisis, todavía en proceso de consolidación. Por un lado, la tradición y la práctica cultural se presentan como algo más que una superestructura objetivada. El arte y el entretenimiento se presentan como prácticas activas que integran una cultura y no reducibles (como reflejo o mediación) a otras prácticas políticas y económicas manifiestas. Y por otro lado, se incorpora en este ámbito de estudio lo que se denominó el análisis antropológico del imaginario, que busca echar luz sobre las fantasías y valores del grupo objeto de una política (Coelho, 2009: 11-23).

En definitiva, el dominio de la política cultural ha sido analizado desde la sociología, la antropología, la geografía regional, los estudios culturales y de comunicación e incluso la historia del arte. Se han destacado los resultados no siempre positivos y las contradicciones inherentes a los modelos de democratización de la cultura, democracia cultural o regeneración urbana. Y también se han analizado las interacciones entre las políticas públicas culturales y el campo artístico. A su vez, después de que se afirmara que las políticas culturales resultaban la agenda faltante de los denominados estudios culturales (McRobbie, 1996: 338), algunos investigadores adscritos a esta disciplina han comenzado a interesarse ya no sólo por las prácticas culturales sino por las políticas públicas (Lewis y Miller, 2003). La perspectiva histórica adoptada incluye, de forma incipiente, el análisis tanto del *policy making* y la implementación de las políticas como el de sus justificaciones y críticas (Scullion y Garcia, 2005: 116).

La ciencia política, con la incorporación de teorías y metodologías diversas, resulta un marco adecuado para el análisis de las políticas culturales. Y a su vez, las características particulares del dominio de las políticas culturales lo vuelven un objeto de estudio científicamente relevante para dicha disciplina. Por un lado, por su rol en la construcción de identidades colectivas, su papel en el desarrollo de modelos de gobernanza, y su constitución como arena política estratégica para la distribución y ejercicio del poder y la gestión del conflicto social. Y por otro, por el papel especial que en dicho dominio tiene el discurso político y el uso ambiguo del lenguaje. O, aún más, por la incorporación progresiva del análisis de políticas como herramienta para la

formulación de políticas públicas culturales. La naturaleza plural de la cultura no sólo promueve la movilización colectiva para superar enfrentamientos de intereses político-económicos; sus profundas identificaciones simbólicas pueden a su vez realzar el conflicto (De Frantz, 2005:51).

Es cierto que la palabra cultura aparece como parte de conceptos fundamentales para la ciencia política (por ejemplo, cultura política), y que se han desarrollado trabajos que analizan el papel de la cultura en los procesos de construcción nacional. Sin embargo, a pesar de que fundamentalmente en Estados Unidos el *cultural policy analysis* tiene un cierto recorrido (Rodríguez Morató, 2008: 4), todavía son pocas las investigaciones que desde una perspectiva politológica analizan el dominio de las políticas culturales¹. Tras la II Guerra Mundial la relación entre arte, cultura y política se hace menos evidente y la ciencia política cede competencias sobre ese terreno, sobre todo a manos de la historia. El análisis de políticas públicas se desarrolla en Estados Unidos en un contexto de relativa estabilidad y confianza en el asesoramiento externo a los organismos gubernamentales, por lo que se presta menos atención a los aspectos normativos, que por su parte resultan centrales en la política cultural.

Por su parte, Wimmer (2004: 2-5) observa que existe un notable predominio de la investigación científica sobre las políticas culturales desarrollada desde una óptica económica o de *cultural mangement*. Así, la comunidad científica, y particularmente la ciencia política, ha descuidado el análisis de las implicaciones políticas e institucionales que tienen las estrategias de las políticas públicas culturales. El autor reconoce que esto puede deberse a que, en comparación con otras políticas públicas, las políticas culturales se caracterizan por la heterogeneidad en los dominios abarcados, en los instrumentos de intervención utilizados, en las finalidades declaradas y en los criterios de evaluación utilizados. Pero, no obstante, reclama que la dificultad en satisfacer unos estándares académicos no debe comportar el empobrecimiento del análisis del dominio de las políticas culturales o incluso la indiferencia por parte de la ciencia política.

Ahora bien, ¿cómo podemos afrontar esta doble desatención, tanto de objeto de estudio como de perspectiva analítica? ¿Qué relevancia tiene para el análisis de políticas públicas (y de su continuidad y cambio) incorporar como objeto de estudio el dominio de las políticas culturales? Y por otro lado, ¿cómo la comprensión de dicho dominio de políticas se puede ver favorecida si se lo aborda desde una perspectiva analítica amplia que incorpore el carácter politológico?

¹ Para mencionar algunos de los pocos ejemplos relevantes en el ámbito internacional podemos citar a Saint-Pierre (2004), Gray (2006, 2007) o Singh (2010). Para el caso de España, entre aquellos que adoptan una perspectiva politológica encontramos a Négrier (2003), Rubio Aróstegui (2002) o Rausell (1999), a título de ejemplo.

1.2 La relevancia del análisis de la continuidad y el cambio de las políticas públicas (culturales)

Si bien entraremos en detalle en los apartados teóricos (capítulos 3 y 4), el tema de esta investigación es la continuidad y el cambio de las políticas públicas, con un particular interés en el dominio de las políticas culturales. Partimos de la combinación de determinadas teorías focales (*punctuated equilibrium theory*, institucionalismo discursivo, institucionalismo procesual, análisis de marcos) y proponemos un modelo analítico particular. El foco de la investigación (*research issue*) está centrado en el desarrollo y cambio de dirección en los contenidos de las políticas públicas (culturales).

Hemos apuntado algunas particularidades del dominio de la política cultural, su carácter heterodoxo y heterogéneo si se lo compara con otras políticas públicas sectoriales mayormente consolidadas. También su ubicación en un aparente segundo plano respecto a las políticas tradicionales del Estado del Bienestar, lo que las transformaría en políticas de soporte instrumental a otros ámbitos sectoriales. Incluso, en términos materiales y presupuestarios, se las ha calificado como secundarias en la acción de gobierno y poco significativas como políticas redistributivas. Se podría inducir así la idea de que no se trata de un dominio de políticas públicas que ofrezca evidencia útil para la generación de conocimiento generalizable (de forma limitada) sobre la continuidad y el cambio de las políticas. Sin embargo, no sólo este retrato de la política cultural es incompleto y desactualizado, sino que el análisis de la continuidad y el cambio en dicho dominio resulta una oportunidad.

Por un lado, la política cultural ha experimentado un desarrollo significativo en los últimos 30 años, incorporando una notable diversidad de elementos en sus contenidos y formas. Al tiempo que el lugar de la cultura (en sus diferentes acepciones) se ha ido modificando, tanto en lo que hace a las ideas y valores que se le asocian como al carácter instrumental que ocupa en la acción de gobierno. De allí la importancia no sólo del análisis del dominio de la política cultural sino también del estudio de su desarrollo y transformaciones. Por otro lado, determinadas características del proceso de políticas (y de la toma de decisiones) en el dominio de la política cultural resultan de utilidad para entender la tendencia general a presentar el *public policy making* como un proceso libre de condicionamientos ideológicos. Por ejemplo, la tendencia a justificar la política de subvenciones a las actividades culturales como asunto de carácter técnico (y no político) (Belfiore, 2011).

En definitiva, un análisis de este tipo puede ayudar a comprender los fenómenos (más generales) de continuidad y cambio de las políticas públicas, a responder preguntas comunes a los investigadores del ámbito. Por un lado, la escasez de análisis de políticas culturales permitirá

aportar nueva evidencia y enriquecer el debate testeando, criticando, reformando e iluminando determinados aspectos de las teorías adoptadas mayoritariamente en otras políticas sectoriales. Y por otro, el carácter inédito del caso de estudio (y sus particularidades, como veremos en el apartado siguiente) permitirá completar dicho análisis con la apertura de nuevos interrogantes de investigación.

Nos queda por responder entonces cómo un abordaje que incluya el carácter politológico puede favorecer la comprensión del dominio de la política cultural. En definitiva, el desarrollo de un marco original de análisis de la política cultural (incorporando, aunque no exclusivamente, la aproximación politológica citada) ayudará a generar conocimiento significativo sobre la manera en que dichas políticas se desarrollan a lo largo del tiempo.

¿Qué perspectiva identificamos como faltante en la agenda de investigación sobre el cambio en las políticas públicas y las políticas culturales? Los modelos paradigmáticos dominantes en la ciencia política contemporánea han identificado diferentes factores condicionantes en la lógica del cambio en las políticas públicas. Metodológicamente, el estudio del cambio en la política pública se ha repartido entre aquellos que iluminan los cambios en las preferencias e intereses individuales, en las reglas institucionales y, de manera más reciente, cambios en los marcos ideacionales, de referencia y en las prácticas discursivas institucionalizadas (Schmidt y Radaelli, 2004:185). En este sentido, un punto de inicio poco explorado en el estudio de los sistemas y las estructuras de las políticas culturales es el de repensar los marcos ideológicos en los que están envueltos la evolución de las políticas culturales. Y no sólo atendiendo al rol formal del gobierno en la estructuración de la política pública, sino también considerando las implicaciones de esa política para las construcciones identitarias y el desarrollo de los modelos de gobernanza (Scullion y Garcia, 2005: 115). Una aproximación de este tipo permitirá estudiar el proceso de políticas culturales como proceso interactivo retórico, ideacional, valorativo e institucional.

Dos elementos clave para el análisis de las políticas culturales han recibido todavía una atención limitada. En primer lugar, las variaciones sobre lo que se entiende y adopta como “cultura” por parte de los actores públicos. En nuestra investigación, nos interesan particularmente las ideas, valores, marcos conceptuales de referencia que condicionan las políticas. En segundo lugar, la manera en que se construye la legitimación de las políticas culturales como espacio de políticas públicas, la legitimidad de la intervención pública en el ámbito de la cultura. Para nosotros, este segundo tema de análisis no se limita al rol del gobierno en el dominio de la política cultural, por lo menos no en cuanto a sus efectos. Es decir, nos interesa también el vínculo entre la legitimidad la intervención gubernamental para desarrollar políticas culturales y el efecto legitimador más general que tienen esas políticas para el gobierno.

Un enfoque de estudio que no tenga en cuenta las relaciones entre cultura y política, entre las políticas culturales y la distribución del poder, corre el riesgo de convertirse en analíticamente marginal y empíricamente irrelevante.

Finalmente, consideramos que resulta necesario reconocer el carácter interdisciplinar de la investigación de políticas culturales. Esperamos superar el debate entre ciencias sociales y humanas, o entre campos concretos como la sociología de la cultura o los estudios culturales. Así, se podrá continuar desarrollando, en el marco del análisis de políticas públicas, un modelo de investigación de políticas culturales lo suficientemente relevante, flexible y robusto como para representar una disciplina académica propia, con preguntas y metodologías compartidas.

2. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación busca contribuir al conocimiento y la comprensión de los procesos de continuidad y cambio de las políticas públicas, especialmente en el ámbito de la cultura. Nos centramos en los cambios en la definición de la política y en su diseño aprobado: la evolución de sus contenidos y formas. Analizamos los factores simbólicos y relacionales que influyen en dicho desarrollo.

Nos interesa, por un lado, el papel que tiene el discurso político en la acción de los actores que pueden condicionar la evolución de las políticas públicas. Buscamos colaborar con la comprensión general de la manera y el momento en que el discurso político (y los marcos de referencia que portan los actores) puede condicionar o bien la continuidad significativa o bien el cambio significativo de los productos de las políticas. Es decir, su papel en la variación o persistencia significativa a lo largo del tiempo de los contenidos y formas.

Pero ensayar una explicación completa del cambio en las políticas públicas requiere una aproximación pluralista que considere una amplia variedad de factores. Es por eso que nos interesa también la dimensión procesual de la construcción de políticas públicas. En particular, buscamos comprender cómo las características de los subsistemas de políticas (y los actores que en ellos intervienen) tienen un papel central en la continuidad o el cambio significativos de las políticas.

Este primer objetivo general se concreta en el análisis de un dominio particular de las políticas públicas, el de las políticas culturales. Por eso, pretendemos caracterizar dicho dominio y algunos de los condicionantes más significativos de su desarrollo. Buscamos comprender mejor su orden interno y la dinámica de su desarrollo. Este trabajo no entra en la explicación de un ciclo de políticas ni en la toma de una decisión en particular. Sino que lo que podríamos

denominar como el resultado a explicar en nuestra investigación (*case outcome*) es el cambio de dirección en las políticas culturales, como primer elemento para el análisis de sus consecuencias.

Como hemos avanzado, las consecuencias de la acción pública en el dominio de políticas culturales exceden al ámbito sectorial. La utilización de las políticas culturales como herramienta de gobierno tiene consecuencias no sólo para las políticas públicas sino también para la política. Por ejemplo, en la reproducción (o transformación) de la configuración institucional vigente, en la distribución de recursos de poder entre los agentes o en la construcción de los conflictos que reciben la atención pública. Nuestro análisis aborda, en definitiva, una primera aproximación a quiénes resultan favorecidos y quiénes desaventajados en el desarrollo de las políticas, quiénes ven sus preferencias atendidas y quiénes no. Y todo ello reconociendo que no siempre aquellos que resultan favorecidos han debido movilizarse de forma explícita para conseguirlo.

De esta manera, nuestro objetivo incluye reflexionar sobre la validez de los modelos y tipologías de políticas culturales elaborados por la comunidad científica y política hasta el momento. Y colaborar en la construcción de una herramienta de análisis de políticas culturales, que permita combinar el análisis histórico en la elaboración de políticas con el análisis de la política. En consonancia con el objetivo general de esta investigación, pretendemos dar cuenta de los elementos principales de los que se compone el discurso político sobre la cultura, al menos desde el final de la II Guerra Mundial. Nos interesa el desarrollo de la concepción de la cultura en dicho ámbito de políticas sectoriales, las ideas y valores que desde la administración pública se la han venido asignando. Al mismo tiempo, buscamos caracterizar el proceso de formación (y destrucción) de subsistemas de políticas culturales. Y cómo ello está relacionado con la legitimidad de la intervención pública en el ámbito de la cultura, con la manera en que se construye (y destruye) la legitimación de las políticas culturales como espacio de políticas públicas.

En definitiva, el tercero y más específico de los objetivos es el de analizar la evolución de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya entre los años 1980 y 2008. Dejamos para los apartados siguientes la construcción y justificación de este caso de estudio, que consideramos que resulta relevante a nivel particular, pero que sobre todo es apropiado para cumplir con los objetivos más generales de esta investigación.

Como explicaremos en las páginas siguientes, este estudio no pretende, dada la contención necesaria en todo proceso de elaboración de una tesis doctoral en relación a la factibilidad de sus objetivos, analizar la implementación y evaluar los resultados de las políticas. Sin embargo, creemos que este hecho no tiene por qué empobrecer la relevancia de la investigación, ya que,

como queda dicho, entender la dirección y los condicionamientos del cambio en las políticas es el primer paso hacia un análisis más completo sobre sus consecuencias.

Definidos los objetivos, nos detendremos a continuación en las preguntas de investigación que guían nuestro trabajo. En primer lugar, hemos planteado una serie de preguntas genéricas, que enfocan el proceso de desarrollo de las políticas públicas, en particular cuando se trata de un período de continuidad o cambios significativos. Así, nos preguntamos ¿qué es lo que provoca que los contenidos de las políticas públicas se mantengan estables y similares durante un período significativo? ¿Cómo se entiende que un período de este tipo de paso a uno de inestabilidad y cambios en la dirección de dichos contenidos?

A su vez, este estudio se interesa por el dominio de las políticas públicas en materia de cultura, y cómo su análisis puede ayudar a comprender los fenómenos más generales que hemos especificado en las preguntas genéricas. Por eso, nos preguntamos ¿qué factores caracterizan el proceso de desarrollo y variación en el tiempo de las políticas culturales? Y teniendo en cuenta la perspectiva faltante que hemos identificado para el ámbito de las políticas públicas, nos preguntamos ¿cuál es el papel del discurso político sobre la cultura, es decir, en qué momento y de qué manera los actores (y los marcos de referencia que comportan) pueden condicionar la continuidad significativa o bien el cambio significativo de las políticas? ¿Cuál es el rol, por su parte, que tienen los actores dentro del subsistema de políticas en el desarrollo de dichos períodos?

Finalmente, este estudio considera que la dirección del cambio de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya (1980-2008) debe ser entendida como un primer elemento para el análisis de sus consecuencias. Por eso, nos preguntamos ¿cómo se puede caracterizar la dirección del cambio experimentado por las políticas culturales en nuestro caso de estudio y cuáles son sus principales consecuencias? ¿Qué implicaciones se derivan para la comprensión del fenómeno general del cambio de las políticas culturales?

Demos paso entonces a las consideraciones centrales sobre nuestro caso de estudio, los retos y oportunidades que puede suponer.

3. SELECCIÓN, JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

Delimitar, aunque más no sea de forma operacional, el ámbito de la cultura y el dominio de políticas públicas que se pretende estudiar es enfrentarse con palabras que nacen y evolucionan en situaciones cambiantes relacionadas con el ejercicio del poder. Cada aplicación del término cultura (y del de política cultural) implica su redefinición y el desgaste facilita su utilización poco rigurosa y a veces incluso demagógica. Definir aquello que es intrínsecamente histórico es

tarea condenada a la caducidad, pero esto no puede implicar la renuncia a conseguir coherencia en las estructuras teóricas y un cierto control conceptual sobre diferentes ámbitos de la realidad, siempre que se reconozcan sus limitaciones y debilidades. Nuestra definición de política cultural es pragmática, y está vinculada con la tarea que asumen las administraciones públicas dedicadas, al menos en término de nomenclatura, a ese ámbito. Sin embargo, no ignoramos que la política cultural se ha transformado en un ámbito cada vez más elástico y con fronteras cada vez menos precisas. Una de las tareas centrales de esta investigación es analizar qué es lo que entienden como cultura los responsables de la formulación de las políticas culturales.

¿Por qué entonces la elección del caso de estudio? ¿Cuál es el interés analítico y empírico del estudio de la evolución de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya entre 1980 y 2008? Tanto las políticas culturales de Cataluña como las de España han intentado sumarse de forma acelerada, en menos de treinta años, al modelo que siguieron muchos países europeos tras la II Guerra Mundial y durante más de sesenta (Bonet, 2001; Rodríguez Morató, 2005; Crameri, 2008). Ese proceso se desarrolla en Cataluña bajo algunas características singulares, que lo hacen especialmente relevante: los efectos de una dictadura devastadora, entre otras cosas, para la institucionalización de la cultura; un proceso particular (con unos actores determinados) de construcción nacional e identitaria; un marco jurídico y territorial que establece el gobierno multinivel de la cultura o, por último, el crecimiento y organización significativa del sector privado, al tiempo que el establecimiento de un carácter en buena medida endogámico de las relaciones entre quienes participan en el proceso de formulación de las políticas. Sobre estas características, y sus matices, volveremos a lo largo del trabajo. Pero en definitiva lo que buscamos señalar en este apartado es la diversidad de elementos que nos ofrece el caso de las políticas culturales en Cataluña.

Respecto a la relevancia empírica del caso, comprender mejor el papel de la cultura y el de las políticas culturales en Cataluña es decisivo para entender qué ha sucedido en ese territorio en los últimos treinta años. Más allá de las estrategias particulares adoptadas por los gobiernos, la dimensión simbólica de la política cultural tiene en Cataluña un peso significativo. Y nos ofrece pautas sobre la evolución de las relaciones económico-políticas, sobre la distribución y ejercicio del poder entre aquellos que participan (y los que no) en la construcción de las políticas públicas, en definitiva, sobre la manera en que se aborda la gestión del conflicto social a lo largo de los años que analizamos. De esta manera, algunas de las características que hacen a la relevancia empírica del caso lo vuelven, al mismo tiempo, analíticamente significativo, ya que nos permiten atender la perspectiva que hemos definido como faltante en la agenda de investigación sobre la continuidad y el cambio de las políticas públicas. Somos conscientes de los retos que impone no

sólo trabajar con un caso de estudio centrado en el dominio de la política cultural (como ya lo hemos comentado) sino también de las posibles limitaciones en el alcance que implica la selección particular del objeto de estudio. Nuevamente, entendemos esta realidad como oportunidad (más que como debilidad) para iluminar determinados aspectos generalizables (de forma limitada) y plantear nuevos interrogantes de investigación comunes a un ámbito de estudio².

En cuanto a la delimitación del objeto de estudio, hemos decidido centrarnos en el Departament de Cultura de la Generalitat por diferentes motivos. En primer lugar, porque en España son las Comunidades Autónomas quienes tienen, a priori, la mayoría de competencias formales en el ámbito de la cultura. En segundo lugar, reconociendo que las políticas culturales de la Generalitat no sólo son generadas por ese organismo, sí que se trata, también a priori, del referente institucional más significativo. A su vez, respondiendo a las características propias del sistema institucional de la política cultural en España, hemos analizado particularmente las relaciones con otras administraciones públicas (sobre todo, con el Ajuntament de Barcelona y la Diputació de Barcelona) y agentes privados, claves para entender la política cultural de la Generalitat. Y en tercer lugar, la selección del objeto de estudio se basa también en que el Departament de Cultura ha sido de los organismos y políticas menos estudiados, y siempre desde el ámbito de la sociología o los estudios culturales.

En primer lugar, entre los trabajos identificados en la revisión de la bibliografía, la tesis doctoral de Joaquim Rius (2005) se centra en las políticas culturales que tienen como objeto la ciudad de Barcelona, incluyendo un análisis de la evolución del organigrama y del presupuesto del Departament de Cultura desde su creación hasta el año 2002. Por lo que el análisis de las dimensiones simbólica y procesual de la política cultural queda en un segundo plano, vinculado al estudio sociológico del proceso de construcción de los teatros Lliure y Nacional de Catalunya.

El trabajo de Salvador Giner (et al., 1996) si bien presta mayor atención a la dimensión simbólica de la política cultural de la Generalitat, se centra específicamente en lo que denominan “debates sobre la cultura catalana” y excluye del análisis los “enfrentamientos institucionales” (Giner et al., 1996: 35). Es decir, prioriza el análisis de las declaraciones que tienen el objetivo de influir en la opinión pública y no las palabras y las acciones que condicionan más directamente el proceso de construcción de políticas públicas.

Dos trabajos más recientes, los de Kathryn Crameri (2008) y Josep Antón Fernandez (2008) se interesan, cada uno con sus particularidades, por el desarrollo de la cultura catalana bajo el extenso período de gobierno del partido Convergència i Unió. Mientras la primera explora el

² Los apartados siguientes, en particular el de la estrategia de investigación adoptada, dan cuenta de ello.

vínculo entre política cultural e identidad nacional, el segundo analiza la crisis del modelo cultural catalán como característica típicamente postmoderna. El trabajo de ambos se encuadra en la disciplina de los estudios culturales, priorizando la perspectiva que Scullion y Garcia (2005:118) denominan “critical cultural policy studies”, por sobre la del “policy formulation, delivery and evaluation”.

Finalmente, dadas las características del contexto socio-histórico de nuestro caso de estudio, esta investigación se vincula también al análisis de las relaciones entre política e identidad, así como al estudio de las políticas culturales de las naciones sin estado o incluso de las denominadas regiones culturales. Como hemos avanzado, respecto a Cataluña existen diferentes estudios que tratan algunos de estos elementos como objeto principal, como *explanandum*³. Es por eso que en nuestro caso incluiremos tanto la identidad nacional como las características particulares del gobierno de la cultura (en un nivel sub-estatal) como elementos clave para comprender la continuidad y el cambio significativo de las políticas. Si bien una perspectiva de estudio comparado escapa a las posibilidades de esta investigación, el lector encontrará referencias a modelos de desarrollo de políticas culturales en Europa y, muy particularmente, a los trabajos de análisis sobre el desarrollo de la política cultural en Québec y Escocia. El objetivo no es comparar sino utilizar algunos de los estudios previos sobre sus políticas culturales (con quienes existen similitudes en el abordaje teórico) para ayudarnos a analizar y comprender procesos generales de continuidad y cambio significativo en las políticas culturales, y particularmente en Cataluña.

Por lo tanto, este trabajo adopta una aproximación singular profundizando en la comprensión de los procesos de continuidad y cambio de las políticas públicas en general, y culturales en particular. Habiendo entonces comentado algunas de las particularidades y límites de nuestro caso de estudio, así como la justificación de su elección, avancemos un poco más en sus características y en la estrategia de investigación desde la cual nos aproximamos a su complejidad.

4. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

*Por encima de todo, no debemos querer despojar a la existencia de su rica ambigüedad
(Friedrich Nietzsche, La Gaya Ciencia, citado por Flyvbjerg, 2004)*

³ Además de los citados, podemos señalar Lo Cascio (2008), Négrier y Tomas (2003), Keating (2001) o Keating *et alt.* (2003). La reciente tesis doctoral de Marco Antonio Chávez Aguayo (2012) se centra en el período actual a través de una comparación de los consejos de las artes de Cataluña, Escocia y Jalisco.

En los apartados precedentes hemos dado cuenta de los objetivos de esta investigación y de las características del caso, de manera que nos ha permitido justificar esta investigación como un estudio empírico y analíticamente pertinente y relevante. Como se ha señalado, este estudio de caso tiene como unidad de análisis las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya en el período 1980-2008. En consonancia con los objetivos generales y las características del caso, tanto la metodología implementada como las técnicas y fuentes utilizadas parten de la elección de incorporar un pluralismo que no debería derivar en falta de rigor o coherencia en el desarrollo de la investigación.

4.1 Bondades y debilidades: el lugar del investigador

“Francés como soy, al hablar de mi país, me veré obligado a mencionar sólo sus bondades; es duro tener que descubrir las debilidades de una madre dolorosa.” La frase que pertenece a Marc Bloch (citado por Marc Fumaroli, 1991) nos arroja a una de las cuestiones ineludibles para cualquier analista de políticas culturales: problematizar el lugar del investigador respecto al objeto de estudio. Un conjunto de investigadores en ciencias sociales no se cansa de repetir que el mismo hecho de investigar no sólo transforma al objeto de la investigación sino también al sujeto. En realidad, esto se debe a que muchas veces objeto y sujeto de estudio forman parte de un fenómeno social no siempre divisible. Como indica Goffman (2006), el primer objeto del análisis social debería ser el comportamiento real (la estructura y la organización de la sociedad). Sin embargo, el investigador no es consciente de lo que guía a los sujetos (ni, lógicamente, tampoco a sí mismo). El reto es asumir la necesidad de quebrar esta falta de autoconciencia, e intentar desempaquetar y desenredar lo que está implícito y oculto.

Para mi, aquella máxima de las ciencias sociales nunca había sido tan evidente como hasta el momento que comencé esta investigación. Y creo que es lógico pensar que en ello tiene que ver que nací en Buenos Aires hace más de treinta años, que llevo más de diez viviendo en Barcelona, que aquí me he formado académicamente y que buena parte del tiempo mi vida transcurre a través de la lengua catalana. No me preocupa confesar (me escudo en la tan reclamada honestidad investigadora bourdiana) que no fueron pocas las dudas, los temores y los temblores al escribir sobre la madre dolorosa. Porque reconstruir las flaquezas (y sus efectos) de la política cultural de Cataluña supuso entrar un terreno de sensibilidades absolutas. No sé si la frase de Bloch vale para mí. No sé a ciencia cierta (a pesar de todo lo recorrido) qué significa ser catalán. Pero me basta con reconocer que también es probable que, en algún momento, me haya visto obligado a mencionar sólo las bondades de la madre adoptiva. Tal vez, esa misma incertidumbre

sobre mi condición puede que me haya empujado a descubrir también algunas de sus debilidades.

4.2 Metodología

Los estudios de caso no sólo resultan de utilidad para desarrollar investigaciones exploratorias, de tipo descriptivo, sino que permiten realizar un análisis de objetos y procesos sociales. Las conclusiones de dicho tipo de estudios son valiosas por diferentes motivos. En primer lugar, generan conocimiento sobre una parcela de la realidad social, sobre los objetos de estudio específicos y de otros que tienen características similares. Esta investigación asume que en el ámbito de las ciencias sociales y humanas el objetivo de generar conocimiento concreto dependiente del contexto es más valioso que la búsqueda de teorías predictivas y universales (Flyvbjerg, 2004).

En segundo lugar, las conclusiones de los estudios de caso se pueden tomar como punto de contraste para otras investigaciones, con el objetivo de comprobar hasta qué punto resultan válidas y generalizables (Coller, 2005: 12-14). Pero eso no implica que los estudios de caso resulten de utilidad principalmente para generar hipótesis, sino que también lo son para comprobarlas. En definitiva, la capacidad de generalizar a partir de un caso depende de cómo se elija y construya ese caso.

Así, nuestra concepción del caso está basada en una perspectiva híbrida entre los dos extremos que describen Ragin y Becker (1992). En buena medida nuestro caso de estudio ha sido concebido como convención, como constructo teórico general. Pero al mismo tiempo, hemos adoptado una perspectiva que nos permitiera “encontrarnos” con él durante la investigación, concibiéndolo como unidad empírica y específica. Esto no ha permitido, en definitiva, reconstruir las categorías utilizadas a lo largo de la investigación.

En lo que refiere a su alcance y su naturaleza, esta investigación trabaja con un caso genérico, de un carácter tanto ejemplar (ilustra acerca de algunas de las características de la evolución de las políticas públicas culturales), como instrumental, ya que busca contribuir al conocimiento de un fenómeno como la continuidad y el cambio de las políticas públicas (que cuenta hoy con un conjunto de proposiciones sobre su funcionamiento). Finalmente, algunas de las características del caso y su contexto (que hemos presentado con anterioridad) lo transforman en un caso excepcional, o al menos particular.

Respecto al tipo de proceso que enfoca el estudio, se trata de un caso histórico y contemporáneo al mismo tiempo, ya que está dedicado al análisis de un objeto social, las políticas públicas en materia de cultura, en un período determinado (1980-2008) que desemboca

en la actualidad. Si pensamos en su utilización, este caso presenta una primera fase de análisis exploratorio o descriptivo, donde se busca conocer mejor la realidad y las dimensiones relevantes del objeto de estudio, en este caso la evolución de las políticas culturales de la Generalitat en ese período. Pero de forma principal, se trata de un estudio que centra su esfuerzo en inferir conclusiones sobre las dinámicas de continuidad y cambio significativos de las políticas públicas y, en particular, el modo en que los actores pueden verse condicionados o condicionar ese proceso a través del discurso político y las características del subsistema de políticas.

Como hemos avanzado, lo que podríamos denominar como resultado principal a explicar en nuestra investigación (*case outcome*) es el cambio de dirección en las políticas culturales. Pero si pensamos en la estrategia de investigación, el análisis del desarrollo de las políticas del Departament de Cultura de la Generalitat (1980-2008) nos permite establecer dos subcasos. El primero, que comprende desde la creación del Departament de Cultura (1980) hasta el final de la V legislatura del Parlament de Catalunya en el año 1999. Y el segundo, que se inicia con la VI legislatura y finaliza con la aprobación del *Consell Nacional de la Cultura i del les Arts* (2008). Por lo tanto, se incluye una estrategia de comparación diacrónica entre dos períodos, una comparación de *case outcomes* distintos en condiciones y entornos similares. No ya porque estudiemos las diferentes fases de una política determinada, sino porque estudiamos la evolución de las políticas en un período considerable de tiempo.

Ahora bien, esto no implica una estrategia de conversión del estudio de caso en un estudio de múltiples casos segmentados en espacio y tiempo, como podría suceder si pretendiéramos estudiar la política cultural de la Generalitat de cada año como casos diferentes. Esto último nos llevaría a un procedimiento falso, como advierte Abbot (1992), asumiendo (a través de variables) la explicación de todas las variaciones posibles en los fenómenos descritos en el caso, incluyendo el azar o la autorregresión. Dedicemos entonces unas líneas a explicitar la correlación entre el método de estudio de caso y la aproximación narrativa de cualquier investigación que intente comprender la realidad estudiada de forma más o menos completa y más allá de determinadas variables de análisis.

a) Una mirada particular sobre la aproximación narrativa

El método narrativo consiste en una aproximación procesual y centrada en la acción en la realidad social, que organiza el flujo de ocurrencias en función del sentido global del proceso bajo estudio (Abbott 2001, Barzelay y Cortazar, 2004). Una vez delimitado, los atributos del caso obtienen su significado a partir del contexto en el que éste se ubica. Para nosotros, esto

significa que la continuidad o el cambio significativos de las políticas culturales no se definen en relación al comportamiento tipo (si existiera algo como ello), por ejemplo, en otras políticas sectoriales o en otros contextos internacionales. Sino que la continuidad y el cambio de las políticas queda definido como la variación o persistencia significativa a lo largo del tiempo de las características de los productos (formas y contenidos) en un mismo ámbito de políticas públicas. Como veremos, esto no significa que nuestra investigación quede desconectada de las tendencias internacionales en la evolución de la política cultural contemporánea o de la influencia de otros dominios de políticas, sino que entendemos que nuestro caso reinterpreta dichas tendencias bajo condicionamientos propios. Y eso es lo que otorga sentido a los atributos del caso.

La convergencia entre el método de estudio de caso y la aproximación narrativa busca evitar una lectura radicalmente positivista de la realidad, donde se especifiquen las variables relevantes para el estudio (vinculadas estrictamente a conceptos teóricos) para luego recoger información específica sobre dichas variables (una a la vez) y no sobre el caso de estudio. En un esquema como este, son las variables (y no los casos) quienes parecen actuar, quienes aparentan tener capacidad de agencia. Y así, los casos se entienden no como agentes con intenciones y recorrido histórico propios, como entidades complejas que es necesario de alguna manera simplificar para poder explicar, sino como entidades sin características propias a las se busca asignar propiedades a través de las variables (Abbot, 1992). Las categorías analíticas se convierten en descripciones sustantivas que asumen la prioridad sobre todo el proceso social (Williams, 1980).

En la aproximación narrativa, los eventos son la unidad mayor de análisis, compuesta por acciones o acontecimientos que dan forma a la experiencia completa que se pretende estudiar. Los eventos se pueden estructurar como resultado o estado final al que conducen los acontecimientos (por ejemplo, una decisión como el aumento presupuestario) o como trayectoria que siguen dichos acontecimientos (por ejemplo, la escalada de tensión en un conflicto) (Barzelay y Cortazar, 2004). Como podremos explicar más detalladamente en los apartados teóricos (capítulos 3 y 4), hemos decidido no centrarnos en el proceso que lleva a la toma de una decisión en particular, en un determinado *issue career*, en un episodio definido como la contraparte empírica del ciclo de políticas (Barzelay y Gallego, 2010). Sino que más bien enfocamos nuestra narración a partir de la descripción de eventos-trayectoria. Es decir, de una serie de acontecimientos que, por ejemplo para nuestro caso, dan cuenta de la progresiva pérdida de legitimidad institucional de un gobierno para intervenir en el ámbito de la cultura o de la construcción de un discurso político sobre la cultura por parte de un conjunto de actores. En definitiva, asumimos una visión particular del ciclo de políticas (especificada también en el

capítulo 3), pero nos centramos en el análisis no tanto de la construcción de una política en concreto sino del establecimiento de períodos de continuidad y cambio significativos.

Ahora bien, el reto de nuestra aproximación implica evitar trabajar con variables definidas que dirijan la investigación, pero al mismo tiempo utilizar conceptos que puedan definir nuestros eventos-trayectoria analizados. Es decir, nos preguntamos por los factores que pueden condicionar (y en parte, ayudar a explicar además de comprender) la evolución de las políticas públicas. Buscamos construir una aproximación que haga compatible dos vertientes. Por un lado, la centralidad que tienen los actores (su capacidad de agencia) en cualquier análisis, así como los condicionamientos estructurales que reciben. Y por otro, el uso de determinados conceptos (en nuestro caso, el discurso político y el subsistema de políticas) que describen factores ligados a la acción de dichos actores y a los condicionamientos estructurales que experimentan. Se trata de la búsqueda de un método análogo a la construcción y puesta en evidencia de hipótesis, un intento de entender no sólo qué es lo que está sucediendo sino (aunque más no sea en cierta medida) cómo y por qué.

Siguiendo a Abbot (1992), en primer lugar hemos identificado los eventos implicados en nuestro caso. Se trata de eventos que son de carácter hipotético, complejos y definidos por una constelación de atributos y propiedades. A continuación, hemos ubicado los eventos en un orden causal flexible, aproximado, intentado dar cuenta de las contingencias que han impulsado dicho desarrollo. Hemos intentado que no fueran los factores y los conceptos quienes gobernarán el análisis pero sí que hemos prestado especial atención a aquellos que hemos definido como relevantes para conseguir una aproximación coherente y completa al objeto de estudio.

A pesar de que este no es un estudio de multicazos, hemos considerado fundamental articular la narración con formas emergentes de análisis causal (no en sentido estrictamente positivista). El problema, en este sentido, no es metodológico, sino conceptual, ya que diferentes distinciones conceptuales producen potenciales narrativas genéricas. Necesitamos modelos genéricos que representen diferentes tipos de causalidad y ordenen las etapas de la narración (del funcionalismo al historicismo, el marxismo u otras teorías) (Abbot, 1992). Así, este reto se aborda entonces de forma más amplia en los capítulos dedicados a los fundamentos teóricos (3 y 4). Pero en definitiva, una mirada como esta puede dar pie a generalizaciones históricas limitadas (Ragin 1987). Más limitadas en su alcance que las que es posible generar mediante los estudios centrados en variables, nos permiten arribar a argumentos generales aplicables a un tipo específico de fenómenos sociales.

b) La combinación de métodos

Nuestra comprensión de la ciencia social implica una ciencia que se guía por el problema a analizar y no por la metodología. Es decir, se emplean aquellos métodos que, para una problemática dada, mejor contribuyen a contestar las preguntas de investigación planteadas (Flyvbjerg, 2004). Así, esta perspectiva nos permitió entonces combinar el análisis de marcos (*frame analysis*)⁴ con el análisis de contenidos de diferentes tipos de documentos históricos y derivados de fuentes primarias⁵.

Hemos considerado pertinente utilizar la metodología del *frame analysis* con el objetivo de asegurar la rigurosidad en el intento de comprender las características y el papel del discurso político sobre la cultura. El análisis nos ha permitido identificar, sobre todo, los marcos de referencia dominantes, pero al mismo tiempo los conflictos y tensiones internas en el discurso político. Hemos tenido en cuenta la mayor o menor dominancia de los marcos, así como sus elementos contradictorios o, incluso, la ausencia de los mismos. Y hemos buscado atender tanto la diversidad en la interpretación de problemas y soluciones como la reflexión sobre la (des)orientación de las políticas culturales.

Para caracterizar el discurso político sobre la cultura hemos construido una serie de preguntas que guían la lectura y el análisis. Las cuestiones se dividen en tres bloques. El primero está dedicado a identificar el diagnóstico que el discurso político establece en cada momento, y la asignación de responsabilidades al respecto:

- ¿Qué se entiende por cultura?
- ¿Qué se representa como problema (hecho de la realidad cultural que se considera problemático y necesita cambios)?
- ¿Quién o qué ha causado el problema?
- ¿Quien se supone que tiene el problema?
- ¿Quien tiene voz en la definición del problema y la solución?

El segundo de los bloques de preguntas identifica el pronóstico presente en el discurso político, es decir, las soluciones y las justificaciones de las políticas que se proponen:

- ¿Qué acciones son necesarias y por qué? ¿Qué valores se asocian a la cultura?
- ¿Cuál es la jerarquía o prioridad en los objetivos?

⁴ Que tiene como base los estudios de Goffman (2006), posteriormente desarrollados por numerosos autores, entre ellos Snow et al. (1986), Schön y Rein (1994), Fletcher (2009) o, en España, Bustelo y Lombardo (2007) o Viejo (2009). Nuevamente, la adopción de este marco metodológico está relacionada con la perspectiva teórica de nuestra investigación, por lo que dejamos para los capítulos pertinentes (3 y 4) la discusión sobre nuestro uso particular del análisis de marcos en el estudio de la continuidad y los cambios significativos de las políticas públicas.

⁵ En el apartado siguiente se especifican el tipo de documentos analizados.

- ¿Cómo alcanzar los objetivos (estrategias, instrumentos...)?
- ¿Cuál es el grupo objetivo de la medida?

El tercer apartado de preguntas enfoca cómo se presenta la viabilidad de la acción colectiva y qué protagonistas se presentan como capaces de conducirla:

- ¿Quiénes se presentan como protagonistas de la alternativa de políticas?
- ¿Qué papel se le otorga a cada uno de los protagonistas? ¿Qué rol se adjudica a quienes no se los considera como tales?
- ¿Cómo se construye la confianza en la viabilidad de la acción de los protagonistas?

4.3 Técnicas y fuentes

Esta tesis doctoral tiene diversos antecedentes, un recorrido de cuatro años en el cual estuve inmerso en diversos trabajos. Por un lado, la elaboración de una tesina de doctorado, que desde un primer momento tenía entre sus objetivos principales realizar un ejercicio preparatorio para el desarrollo de una futura tesis doctoral. A partir de dicho trabajo se publicaron un conjunto de artículos (Barbieri 2009, Barbieri 2012) cuyo proceso de elaboración y revisión (por el sistema de revisión por pares) resultó de gran utilidad. Este proceso facilitó enormemente, en definitiva, el diálogo continuo entre el caso de estudio y la perspectiva teórica desarrollada y adoptada. Permitted respetar la estrategia metodológica adoptada, evitando tanto, en un extremo, instrumentalizar la complejidad de la realidad estudiada asignándole propiedades de forma unidireccional a través de determinadas variables conceptuales como, en el otro, desligar la descripción del caso del conjunto de proposiciones sobre narrativas genéricas de la continuidad y el cambio de las políticas públicas.

Por otro lado, cabe mencionar mi participación en diferentes proyectos de investigación, que si bien no estaban estrictamente vinculados con esta tesis han resultado de gran ayuda para mi formación. Dos de esos proyectos se desarrollaron en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universitat Autònoma de Barcelona: el primero, *Proximitat, cultura i tercer sector a Barcelona* (Fina y Subirats, 2011) y el segundo, *El retorn social de les polítiques culturals* (Subirats y Fina, 2009; Barbieri et al. 2011), ambos dirigidos por Joan Subirats y Xavier Fina. Y el tercero, *El sistema de la política cultural en España*, dirigido por Arturo Rodríguez Morató en el marco del Centro de Estudios sobre Cultura, Política y Sociedad de la Universitat de Barcelona.

En lo que se refiere particularmente a esta tesis doctoral, la investigación se inició con una primera etapa basada en el análisis bibliográfico, la selección de fuentes de información y

sistematización de datos claves sobre el contexto teórico y empírico. El objetivo de esta etapa fue asegurar un correcto diseño de la investigación, con un anclaje teórico sólido, que evitara la falta de rigor y la aleatoriedad en la recopilación de materiales. A continuación, se realizó el trabajo de recogida del material, que incluyó la realización de entrevistas semiestructuradas y la búsqueda y selección de documentos históricos.

En cuanto al tipo de documentos analizados, podemos clasificarlos en dos grupos. El primero, más variado, es el que se utilizó principalmente (pero no exclusivamente) para dar cuenta de la evolución de los contenidos y formas de la política cultural de la Generalitat y para el análisis del subsistema de políticas. Entre ellos se utilizaron:

- Memorias del Departament de Cultura de la Generalitat y de algunos de sus organismos autónomos (Instituto Catalán de Industrias Culturales, Entidad Autónoma de Difusión Cultural, etc.). En particular, los apartados dedicados a la evolución presupuestaria, al organigrama y a los objetivos de las políticas declarados.
- Informes (incluidos los libros blancos y los pre-proyectos de leyes), estudios, y planes encargados por el propio Departament.
- Publicaciones escritas por los diferentes consejeros y altos directivos del Departament, por los representantes de la política cultural de los diferentes partidos políticos y por los principales agentes del sector privado.
- Informes de organismos internacionales e investigaciones previas relacionadas.

El segundo conjunto de documentos es el que conforma el núcleo del corpus de textos utilizados sobre todo en el análisis del discurso político sobre la cultura⁶. Se trata de:

- Actas de los debates de investidura presidencial en el Parlament de Catalunya. Es decir, los debates para elegir el presidente de la Generalitat en la nueva etapa democrática (las ocho legislaturas correspondientes a nuestro caso de estudio). Cada uno de ellos incluye la presentación, por parte del futuro presidente, del programa político a desarrollar por el gobierno que se constituye. Y también las intervenciones, preguntas y réplicas entre el candidato y los representantes de cada uno de los partidos políticos. Lógicamente, hemos prestado especial atención a las referencias directas al ámbito de la política cultural de la Generalitat, pero una lectura de la totalidad nos ha permitido encontrar y analizar no solamente referencias sectoriales, sino también sobre las consideraciones más generales de las ideas y valores asignados a la cultura.
- Actas de las sesiones informativas del consejero de cultura en la comisión de política cultural del Parlament de Catalunya. Tras los primeros meses en el cargo, el consejero es invitado por

⁶ Puede consultarse el listado de estos documentos en el anexo número 3 de esta tesis.

dicha comisión a explicar el programa político que desarrollará el Departament de Cultura. Las actas recogen esta presentación, así como el posterior debate, donde cada representante de cada formación parlamentaria interviene para preguntar o comentar el programa de gobierno, a lo que le sigue la réplica del consejero.

La decisión de utilizar este cuerpo de documentos se basa en varios criterios. Por un lado, su regularidad permite el estudio sistemático de la evolución del discurso político sobre la cultura que prevalece en el seno del Departament de Cultura, algo no sencillo de conseguir teniendo en cuenta el extenso período estudiado y la escasa existencia de material de esta índole. Por otra parte, al tratarse de amplios debates parlamentarios y no simplemente exposiciones o relaciones en los medios de comunicación, permite incluir directamente una significativa pluralidad de actores. Si bien es cierto que se limita a los partidos políticos y sus representantes, uno de los elementos analizados es hasta qué punto y de qué manera se recogen las voces de otros agentes políticos del ámbito de la cultura. Finalmente, se trata de un análisis inédito, ya que la arena parlamentaria no ha sido considerada como objeto de estudio específico en las investigaciones previas sobre la política cultural en Cataluña. Incluso, se trata de uno de los ámbitos menos atendidos por el análisis de políticas culturales a nivel internacional, probablemente en consonancia con una orientación que ha descuidado las implicaciones políticas e institucionales que tienen las estrategias de las políticas públicas culturales.

Nos queda realizar una referencia a la manera en que hemos procedido en la selección, construcción y análisis de este último corpus de documentos. Siguiendo la metodología que proponen Bustelo y Lombardo (2007), en primer lugar, se seleccionaron los textos más significativos en el período a estudiar (1980-2008), respetando siempre el carácter sistemático del estudio, hasta comprobar que nuevos textos ya no añadían información sustancial. En segundo lugar, identificamos las unidades de análisis. Por un lado, las unidades de registro, que en algunos casos fueron fragmentos específicos (por ejemplo, las referencias de los presidentes de Cataluña a la cultura y la política cultural) y, en su gran mayoría, textos enteros de los debates. Y por otro, las unidades de contexto, información que se tuvo en cuenta para dar sentido a la unidad de análisis. Como por ejemplo, el espacio dedicado a la política cultural en relación al resto de políticas públicas, o el utilizado para los diferentes sectores culturales, la ubicación de las frases en el conjunto del texto, el lugar donde se llevó a cabo el debate, el tiempo histórico, el cargo de la persona que interviene en el debate, etc. En tercer lugar, en el proceso de indexación hemos analizado los textos siguiendo las preguntas guía, con el objetivo de reforzar la comparación diacrónica. Esto mismo dio paso a la codificación en cuatro grandes aspectos que el

discurso revela: el diagnóstico de la realidad cultural en Cataluña, el concepto de Cataluña que acarrearán las políticas culturales, el pronóstico a seguir para resolver la situación problemática y los patrones de interacción entre los diferentes agentes. Como indican Bustelo y Lombardo (2007), es frecuente que en cada texto se presenten a la vez distintos marcos interpretativos, algunos más dominantes y otros menos, puesto que un mismo texto puede contener una gran variedad de significados. Finalmente, cabe destacar que para intentar facilitar y sistematizar el análisis de los textos se ha utilizado el software científico *Atlas.ti*, que resulta de gran utilidad para indexar, codificar y analizar la información.

Para finalizar con este apartado sobre las técnicas y las fuentes utilizadas, nos queda comentar las características y la función de las 36 entrevistas realizadas en dos etapas diferentes de la investigación y con objetivos también distintos⁷. En primer lugar, un conjunto de entrevistas se llevaron a cabo durante la elaboración de la tesina doctoral. Con el doble objetivo de explorar el caso y corroborar la información obtenida en los documentos, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas según dos perfiles diferentes: expertos e investigadores en políticas culturales (por un lado, sobre Cataluña, y por otro a nivel internacional), y representantes de nivel político intermedio del Departament de Cultura de la Generalitat. Esta primera selección de entrevistados se hizo, más que priorizando los altos cargos políticos o su representatividad, por su significatividad para poder cumplir con los objetivos planteados para la tesina y por la colaboración que podían ofrecer. Se trataba de una primera muestra que daba acceso a una información inédita, que permitía corroborar la que se había obtenido por medio de los documentos y que resultó fundamental para construir un potencial orden narrativo con el que abordar la investigación. La información generada en estas entrevistas fue utilizada en la elaboración de la tesina, y reutilizada en el desarrollo de esta tesis doctoral según la nueva aproximación.

En segundo lugar, realizamos una segunda etapa de entrevistas con objetivos y características diferentes y complementarias a las del primer grupo. Se trataba de obtener evidencia inexistente en los documentos históricos: evidencia sobre los eventos narrados y sobre las relaciones entre dichos eventos y los elementos contextuales. En definitiva, sobre la construcción y desarrollo de las características del dominio de la política cultural y del subsistema de las políticas culturales de la Generalitat. Principalmente sobre la relación de los actores dentro del subsistema, particularmente entre las diferentes administraciones públicas entre sí, y con los grupos privados de interés mejor representados. Pero también sobre la evolución de la posición de poder de cada actor, en base a la posesión de diferentes recursos. Así, se identificaron perfiles diferentes de

⁷ Puede consultarse un listado detallado de las entrevistas realizadas en el anexo número 4 de esta tesis.

entrevistados. Principalmente, altos cargos políticos del Departament de Cultura de la Generalitat, pero también del Ajuntament de Barcelona. En segundo lugar, técnicos de nivel medio del mismo departamento. En tercer lugar, representantes de organizaciones profesionales de artistas y sectores culturales. Y en cuarto lugar responsables del sector asociacionista tradicional de Cataluña. Así, hemos preferido priorizar este tipo de perfil por sobre el de los mismos consejeros de cultura por diversos motivos. Por un lado, porque el acceso tanto a su discurso político como a la evidencia que podían aportar sobre las relaciones en el subsistema estaba en buena medida disponible a través de los documentos históricos ya citados. Para los objetivos de nuestra investigación, el material disponible en este sentido resultaba adecuado. Ahora bien, por otro lado, la decisión también se basó en la certeza, a medida que avanzaba la investigación, de que los cargos intermedios-altos (tanto técnicos como políticos) ofrecían evidencias más útiles para nuestros objetivos.

Concluimos de esta manera el segmento de la tesis dedicado a la presentación del planteamiento de la investigación: desde la explicitación de su relevancia hasta la problematización de sus aspectos centrales. Damos paso ahora al primer capítulo de contenido esencialmente teórico. Como se podrá observar, no pretendemos simplemente resumir algunas de las perspectivas teóricas que funcionan como herencia en nuestro estudio, sino realizar una valoración crítica teniendo en cuenta las características de nuestra investigación. Esto nos permitirá, a su vez, dar a paso a la construcción de una potencial narrativa genérica sobre la continuidad y el cambio de las políticas públicas (culturales).

CAPÍTULO II

UNA VISIÓN DEL PROCESO DE POLÍTICAS, UNA MIRADA SOBRE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (CULTURALES)

Este primer capítulo teórico tiene tres objetivos. En primer lugar, presentar nuestra visión del proceso de políticas. Como hemos avanzado, esta investigación no se ocupa particularmente del ciclo de políticas públicas ni tampoco de la toma de un conjunto de decisiones concretas. Pero sí que consideramos necesario adoptar y explicitar una lógica que explique dicho proceso y también nuestra manera de entender la acción colectiva. Recuperando uno de los retos planteados por Abbot (1992), presentar una distinción conceptual sobre el proceso de políticas es el primer paso para construir una potencial narrativa genérica que incluya un tipo de causalidad y un orden para los períodos de continuidad y cambio significativos de las políticas.

En segundo lugar, este marco teórico presenta, crítica y buscar establecer un diálogo entre una serie de aproximaciones a la comprensión de la continuidad y el cambio de las políticas. El objetivo es desarrollar una mirada propia, de utilidad para nuestra investigación, pero también como potencial modelo de análisis en las discusiones científicas actuales sobre dicho fenómeno. No sólo se resumen algunos de los aspectos esenciales de las aproximaciones escogidas (justificando dicha elección) sino que se subraya los elementos que, tras el debate, hemos incorporado a nuestra particular lente.

Finalmente, en tercer lugar, ordenamos las pocas referencias sobre el análisis del cambio en las políticas culturales, incluyendo las realizadas desde una perspectiva no estrictamente politológica. Este último apartado nos permitirá contar con un análisis más completo sobre el dominio de políticas en donde se inserta nuestro caso, pero al mismo tiempo completar nuestra mirada particular sobre la continuidad y el cambio de las políticas públicas.

1. UNA VISIÓN DEL PROCESO DE POLÍTICAS

1.1 La centralidad de los problemas sociales en el proceso de formulación de políticas

Para nuestro estudio, nos interesa recuperar un conjunto de autores que, reconociendo la heterogeneidad de sus perspectivas, coinciden iluminar el papel que tiene la dimensión simbólica de las políticas, es decir, el efecto de los marcos cognitivos, los conflictos epistémicos y las estrategias discursivas en el proceso de formulación de las políticas. Además, preocupados por el desarrollo de la democracia y el rol del gobierno, relativizan el papel del análisis y la racionalidad estricta en la formulación de las políticas y recuperan la centralidad del poder político en el *public policy making*.

Buena parte de la obra de Lindblom (1991) busca comprender el conflicto existente entre el análisis y la política en el proceso de formulación de políticas públicas. Así, se destaca que el

análisis podría eliminar la necesidad de la política sólo si se pudieran definir analíticamente los problemas de la sociedad. Pero un problema social es una situación compleja, la definición de los problemas sociales sucede en un contexto político, introduce elementos morales, y las disputas sobre qué problemas afrontar necesitan también un acuerdo político (Dery, 1984). Por eso, la definición del problema tiene implicaciones ya no sólo de forma segmentada y aislada, sino en el marco de todo el proceso de políticas y en la continuidad y el cambio de las mismas.

Desde una perspectiva constructivista social, Stone (2002) opone al modelo de la *rational decision* lo que ella describe como situación propia o modelo de la *polis*. En la *polis*, los decisores parten de ideas, creencias sobre posibles relaciones causales en los problemas. Los actores políticos luchan, muchas veces utilizando el lenguaje como herramienta, por centrar la atención en una perspectiva particular de las causas del problema. El debate para establecer los límites de los conceptos es clave, al igual que el grado de ambigüedad del discurso. Este proceso implica el establecimiento de un marco de referencia para la cuestión o el problema abordado (*issue framing*). Todo marco es un límite que se establece y que excluye elementos. Así, lo que determina la naturaleza del cambio y la innovación de las políticas es el propio ejercicio del poder político (Gregory, 1998; Stone, 2002).

Nuestra investigación responde entonces a una posición constructivista, porque asume que los problemas públicos son interpretaciones de condiciones que han sido definidas de forma subjetiva como problemáticas, y que existen múltiples interpretaciones en competición entre sí de lo que es el problema. Esto comporta una demanda de algún tipo de acción de mejora de la situación definida como problemática. La definición de un problema es fundamentalmente un ejercicio político, un ejercicio que implica dar forma al mundo a través de imágenes y de la asignación de valores a los objetos, personas y eventos. En definitiva, éstos son elementos que operacionalizan las políticas públicas y los sistemas políticos (Stone 2002, Ingram et al. 2007). Ahora bien, el problema público no es un elemento aislado ni de determinación absoluta para el proceso de políticas, sino que los actores incorporan y se ven condicionados también por otro tipo de factores.

1.2 La dimensión procesual como elemento intermedio en el eje problemas-decisión

Si en la práctica, el eje construcción de problemas - toma de decisiones puede considerarse un continuo, existe evidencia fundamentada sobre cómo en el proceso de construcción de las políticas interviene una dimensión procesual, un eje intermedio que condiciona también dicho proceso. Los trabajos de John Kingdon han iluminado esta característica, incorporando una perspectiva histórica. Las decisiones en el proceso de políticas se presentan como resultado de

los flujos entre esfuerzos ideacionales y actividad política (procesual). En esta perspectiva, los actores adquieren distintos roles en el sistema burocrático-gubernamental (institucional) (Kingdon, 1984; Barzelay y Gallego, 2006). La acción colectiva se explica así más allá de la suma de los esfuerzos individuales. Depende, más que nada, de la combinación de factores estructurales (e institucionales) y procesos cognitivos y emocionales vinculados al contexto.

Por su parte, esta dimensión procesual ha sido operacionalizada para la investigación empírica de manera diferente. Si pensamos en nuestro caso de estudio, esta dimensión es fundamentalmente relacional, y se puede operacionalizar en dos grandes elementos. Siguiendo a Richardson (1982) y Gomà y Subirats (1998), por un lado, resulta fundamental analizar la plasmación institucional de las reglas de juego¹. Ahora bien, más allá de este aspecto, la dimensión procesual se operacionaliza en la dinámica de interacciones entre los actores en red, es decir, el entramado propio que cada ámbito de política genera en el marco de la estructura de oportunidades/restricciones institucionales. Como indican los autores, las pautas analíticas para estudiar esta dimensión son varias, por lo que en el próximo apartado reflexionamos sobre cómo algunos de estos elementos (propios del análisis de políticas públicas) pueden ser utilizados en un estudio de la continuidad y el cambio significativo de las políticas.

Planteada de esta manera, nuestra perspectiva del proceso de políticas comporta entonces un modelo narrativo, como es el interaccionista, con un cierto grado de indeterminación. Sin embargo, pretendemos que la construcción de una narrativa genérica nos permita ser plenamente conscientes del papel de los condicionamientos socio-estructurales. Por un lado, buscamos enfatizar el lugar de las estructuras (como relaciones regulares que dan forma al futuro), pero al mismo tiempo señalar la agencia de quienes interactúan, su habilidad para dar forma (en general a través de una redefinición cultural) a las narraciones sobre los problemas sociales. Cómo construir una narrativa genérica no tanto del proceso de políticas sino de los períodos de continuidad y cambio significativos de las políticas es el objeto del siguiente apartado.

2. CONTINUIDAD Y CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Mire, amigo mío: las ideas que se piensan de verdad son las que también se sienten. Nada en este mundo-ni la más abstracta de las ideas vive si no halla asiento en el corazón. ¿Amor intelectual a la humanidad? ¿Sentido abstracto de la justicia? A paseo con todo eso. (...) Amigo mío, entre que la gente se convezca de una cosa y sienta que se ha convencido de ella hay una gran distancia. Y en esa distancia radica todo. Todo, sí, excepto nosotros mismos.

(En *El banquero anarquista*, de Fernando Pessoa)

¹ Para nuestro caso, esta plasmación se encuentra particularmente marcada por la confluencia intergubernamental de capacidades de gobierno sobre la mayoría de políticas. Como analizaremos, este aspecto es no sólo fundamental para entender el orden institucional original del dominio de las políticas culturales en Cataluña (con la Constitución Española de 1978), sino una clave para comprender su posterior desarrollo.

Entender (al menos hasta cierto punto) cómo y por qué las políticas públicas pasan por períodos de continuidad y de cambios significativos en sus formas y contenidos es un reto que reclama, en términos metodológicos, una aproximación pluralista. Y como hemos avanzado, este reto es también de carácter conceptual, ya que diferentes distinciones conceptuales producen potenciales narrativas genéricas con un orden interno diverso. Así, este apartado construye un tipo de narrativa relevante para nuestra investigación, pero también para discusiones comunes en el ámbito del análisis de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas. Y lo hacemos en consonancia con el planteamiento de nuestra investigación (y por lo tanto, con las características del caso y la evidencia que sobre él hemos ido obteniendo) pero también con nuestra visión sobre el proceso de políticas. Por eso, comenzamos discutiendo un modelo conceptual (*punctuated equilibrium theory*) que comporta una determinada narrativa (de tipo evolucionaria) y un determinado tipo de causación (unidireccional). A continuación, formulamos y damos respuesta a algunas de las dificultades que dicha aproximación revela. Por eso recurrimos, por un lado, a teorías que explican el papel de las reglas institucionales, y por el otro, a aquellas que hacen énfasis en el discurso político (y los marcos de políticas). Todas ellas permiten desarrollar una narrativa del cambio que combina y a la vez resulta equidistante de una mirada estrictamente evolucionaria y de otra centrada con exclusividad en cambios de tipo “revolucionario”. Al mismo tiempo, esta combinación da lugar a un tipo de causación en direcciones diversas y complementarias.

2.1 La perspectiva evolutiva

Una de los marcos de análisis más utilizados para explicar tanto la estabilidad como el cambio en las políticas públicas es el del equilibrio interrumpido (*punctuated equilibrium*) elaborado por Baumgartner y Jones en su libro *Agendas and Instability in American Politics* (1993) y revisado en diversos artículos (True, Jones y Baumgartner, 2007). Se trata de un modelo que busca combinar la perspectiva de racionalidad limitada con el análisis institucionalista, donde las preferencias de los actores se consideran estables. Tanto la estabilidad como el cambio en las políticas se explican por la interacción entre la imagen de una política (*policy image*, o la manera en que se caracterizan las políticas) y las instituciones u organizaciones donde esas políticas se desarrollan y que tienen la autoridad para tomar decisiones respecto al tema en cuestión (*policy venues*). Estas estructuras institucionales se organizan como subsistemas de políticas, comunidades de especialistas que operan por fuera del foco macropolítico y que están nucleadas

por un tema o área². Un subsistema puede estar dominado por un único interés, puede presentar competición entre intereses diversos, puede desintegrarse o ser dependiente de otros.

Las imágenes afectan al desarrollo de las políticas, pero no de forma aislada, sino que son mejores recibidas en unas instituciones o grupos que en otras. Aquellos que participan en la construcción de las políticas intentan manipular la manera dominante de entender los problemas y al mismo tiempo influir en la asignación de los temas en cuestión a las instituciones que ejercerán jurisdicción sobre ellos.

Así, un período de continuidad en las políticas se puede explicar por la conformación de un monopolio de políticas, es decir, un subsistema dominado por un interés compacto, caracterizado por dos elementos:

- Una estructura institucional definida es responsable del *policy making* en un área temática. Esto limita el acceso al proceso de políticas.
- Una poderosa imagen de la política pública, asociada con dicha estructura institucional.

¿Cómo se entiende entonces el cambio? La movilización de intereses impulsa el cambio en la definición del problema público, en la imagen de la política y en la estructura del monopolio. El tema sale de la “captura” del subsistema y pasa a la agenda macropolítica y, sin la necesidad de alterar las opiniones de los adversarios, nuevos actores (gubernamentales sobre todo) se ven autorizados para ejercer su autoridad. Los cambios significativos en los contenidos y formas de las políticas suelen ser resultado de cambios respecto a las instituciones u organizaciones que ejercen control.

¿Qué elementos de esta perspectiva resultan entonces de utilidad para nuestra investigación? ¿Cuáles no y, por ende, requieren mayor discusión? Por un lado, el modelo del equilibrio punteado permite estudiar tanto períodos de continuidad como de cambio en las políticas a través de un conjunto limitado de elementos. Un conjunto que, a pesar de ser reducido, incorpora en la explicación tanto factores ideacionales, institucionales como de intereses de los actores. Se refleja el papel que en la continuidad de las políticas tienen los monopolios de políticas. Y también el efecto desestabilizador para las políticas que pueden tener la generación de nuevas ideas e imágenes o los cambios en el subsistema. Así, la explicación del cambio en las políticas va más allá de la supuesta dependencia de los ciclos electorales.

Al mismo tiempo, el modelo de equilibrio interrumpido incorpora la cuestión de la distribución del poder en el análisis del cambio. Para ello, los autores retoman el trabajo de Schattschneider (1967) y de las teorías sobre el conflicto y la agenda, que identificaron la dificultad de los grupos

² “Whatever the name one gives to these communities of specialists operating out of the political spotlight, most issues most of the time are treated within such community of experts” (True, Jones and Baumgartner 2007, p. 158).

desfavorecidos y de las nuevas ideas para quebrantar los sistemas de *policymaking*. Si la expansión del conflicto y el debate están en el núcleo del sistema democrático, y pueden ayudar a comprender el cambio en la política, pocas veces esos movimientos favorecen a los desaventajados. Ya que “el defecto del cielo pluralista es que el coro celestial canta con marcado acento de clase elevada” (Schattschneider, 1967: 47). Por último, vale decir que también resulta evidente que aquellos que podemos considerar como no aventajados no tienen por qué ser actores sin envergadura y sin un poder significativo.

Ahora bien, el modelo del equilibrio interrumpido comporta también determinadas dificultades conceptuales para nuestra investigación. Lo que requiere desarrollar una crítica e incorporar herramientas complementarias. La debilidad más importante de este modelo tiene su origen en el afán positivista, en la búsqueda de hipótesis universalizables que pueden comportar la desatención del contexto social e histórico en el análisis. Se centra casi con exclusividad en determinadas variables, que explican los patrones en la toma de decisiones, mientras que la agencia de los actores queda explicada por la racionalidad limitada. Trabaja con un modelo de individuo que es homogéneo en su acción, sin contradicciones, y que aparentemente no responde a factores emocionales o simbólicos. Y establece una narrativa genérica donde el cambio de las políticas es siempre de carácter evolutivo y unidireccional: la movilización de nuevos intereses afecta a la imagen de las políticas y ello a los arreglos institucionales, lo que puede derivar en cambios significativos en los contenidos y formas de las políticas.

Para nuestra investigación este modelo no es suficiente para entender la transformación de las imágenes de las políticas. En este modelo, los intereses se consideran estables y las preferencias no experimentan modificaciones: solo la aparición en escena de nuevos intereses (sin que sepamos exactamente su origen) da paso a la destrucción de los monopolios de políticas y, así, a un breve período de cambios significativos en las políticas. La perspectiva de la racionalidad limitada simplifica en exceso el rol que tienen para los actores las ideas y los valores. Se desarrolla así una idea instrumental de las ideas, prácticamente como soporte, adenda a los intereses. Esto implicaría que el cambio en la política cultural requiere como precondition que el nivel de atención de la imagen de dicha política llegue a la agenda macropolítica. Y si bien esto puede ser más preciso para describir políticas sectoriales más cercanas a dicha agenda, no siempre se comprueba para la política cultural.

El modelo del equilibrio interrumpido tampoco nos permite reconstruir de forma más o menos holística el papel que pueden tener los subsistemas de políticas en la promoción del cambio. De forma análoga a lo que sucede con las imágenes de la política cultural, la evidencia no indica una relación directa entre cambio y movimiento hacia instituciones de la macropolítica. Es decir, en

el dominio de la política cultural, el acceso a la agenda macropolítica no parece ser la estrategia principal adoptada por los actores de los subsistemas ni, tampoco, precondition para el cambio. Ahora bien, que dichos actores quieran mantener el control sobre los asuntos de la política cultural con cierta distancia de la agenda macropolítica, no significa que no se desplacen de un nivel de gobierno a otro (local, sub-estatal, estatal, supra-estatal) o desde un modelo de gestión (directa, cuasi-autónoma, etc.) buscando apoyos, recursos o directamente intentando localizar allí la jurisdicción sobre dichos asuntos.

En definitiva, nuestra concepción del subsistema de políticas y de los participantes que se incluyen en ella no se limita al llamado triángulo de hierro (*iron triangle*) (Rhodes y Marsh, 1992) pero tampoco se extiende hasta la definición que realiza el modelo de la *advocacy coalition* (Sabatier y Weible 2007), que incluye una gran variedad de tipos de actores públicos y privados. Sin embargo, nos interesa investigar hasta qué punto el concepto de subsistema puede tener un significado más amplio y dinámico (Klijn, 1998) y por eso incluimos en su definición los actores de determinados niveles de gobierno. Es decir, de aquellos que, ante un escenario marcado por reglas institucionales dadas, comparten significativas competencias en el dominio de la política en cuestión.

Finalmente, si bien el modelo del equilibrio interrumpido incorpora la cuestión de la distribución del poder en el análisis de la estabilidad y el cambio de las políticas, los estudios sobre el conflicto y la agenda (Schattschneider 1967) parecen tener también un lugar instrumental en este modelo. Es decir, refuerzan las variables explicativas y las hipótesis centrales pero no profundizan en cómo el cambio favorece o perjudica a determinados colectivos o actores. Nuestra investigación profundiza en cuatro distinciones señaladas por Schattschneider (1967), desatendidas por Baumgartner y Jones. Cuatro aspectos que consideramos de utilidad teniendo en cuenta nuestro caso de estudio.

En primer lugar, la naturaleza del conflicto y su centralidad en el sistema democrático. Para el autor, el conflicto político no es un debate donde los participantes están de acuerdo en la definición del tema, sino que “la definición de alternativas es el instrumento supremo de poder” (Schattschneider, 1967: 186). La definición de las soluciones posibles es la elección de conflictos y la elección de conflictos localiza el poder. El poder está materialmente implícito en el conflicto, por lo que la imagen de los políticos como personas sin conciencia ni convicción, movilizados únicamente por el poder, resulta, al menos, limitada. Determinados conflictos están tan establecidos que no pueden ser desplazados ni resueltos, pero eso no implica la parálisis del sistema político, ya que la socialización (la extensión) del conflicto es el proceso democrático esencial.

En segundo lugar, y en relación con la naturaleza del conflicto, Schattschneider describe el carácter del cambio de las políticas. Para el autor, el cambio se hace posible cuando es necesario para conservar el equilibrio. Pero como este tipo de equilibrio es dinámico, implícito en los conflictos insolubles, puede que el cambio resulte imperceptible. En primer lugar, porque generalmente el cambio se lleva a cabo en nombre de la preservación del statu quo. Nadie objeta los cambios significativos en tanto que sean generales. Y en segundo lugar, porque estudiamos la clase equivocada del conflicto (conflicto dentro del gobierno), y subestimamos el grado en el cual el gobierno mismo (como un todo) ha estado en conflicto con otros sistemas de poder (por ejemplo, la industria). Para nosotros, la construcción (y destrucción) de las políticas culturales como espacio de políticas públicas (la legitimidad institucional del gobierno para intervenir en el ámbito de la cultura) es un ejemplo de este último tipo de conflicto.

En tercer lugar, ¿qué relación podemos construir entre conflicto y continuidad y cambio de las políticas a partir del trabajo de Schattschneider? Los gobiernos se desarrollan a través de dos grandes estrategias respecto al conflicto. Por un lado, su privatización, la restricción del alcance del conflicto, su invisibilización. Y por otro, su socialización, su publicación y expansión en la apelación a ideas universales. La acción de un gobierno en uno u otro sentido no está desligada de los recursos con los que cuenta el gobierno. De manera que un gobierno poderoso puede responder a situaciones de conflicto proporcionando una arena para los mismos, creando una nueva agencia para escuchar una nueva categoría de reclamos. Pero si lo que se busca es anular o restringir el conflicto y no se cuenta con recursos, el gobierno puede que evite implicarse en la creación de nuevas agencias con competencia para poder intervenir en el conflicto. Ahora bien, como señala Schattschneider (1967:21) no hay nada intrínsecamente bueno o malo en ningún alcance del conflicto Y la clave para el investigador es prestar atención a qué normas se consolidan y cuáles cambian en cada uno de los alcances.

Finalmente, en cuarto lugar, una doble distinción metodológica (con implicaciones conceptuales y normativas) realizada por Schattschneider resulta de utilidad para nuestra investigación. Por un lado, la distinción entre grupos de interés público (comunes o generales, compartidos por la mayoría de la comunidad, como el interés nacional) de los grupos de intereses especiales (compartidos por una fracción de la comunidad). Y por otro, la distinción entre grupos organizados y los que no cuentan con una estructura formal. Así, estudiar a los grupos organizados de intereses especiales tiene un alcance limitado; y en cualquier caso, de su estudio no se deriva que se trate de una forma universal de organización política (inherente e inevitable) y, aún menos, que dichos grupos reflejen todos los intereses existentes. Para el autor, el interés público reside en la tierra de nadie entre el gobierno y la industria. Y la autoridad

pública puede modificar las relaciones privadas de poder, aumentando el alcance del conflicto. El gobierno ni simplemente registra la dominación del más fuerte sobre el más débil ni se ve directamente forzado por los desaventajados.

En definitiva, esta investigación adopta algunas de las herramientas conceptuales y metodológicas del modelo del equilibrio interrumpido, pero busca también dar respuesta a las críticas formuladas. Para dar respuesta a ellas, y para buscar una comprensión integral de la continuidad y el cambio significativos de los contenidos y formas de las políticas, recurrimos, por un lado, a teorías que explican el papel de las reglas institucionales, y por el otro, a aquellas que hacen énfasis en el discurso político.

2.2 La perspectiva institucionalista: el cambio como proceso

Teniendo en cuenta nuestra visión del proceso de políticas y algunas de las críticas señaladas al modelo del equilibrio interrumpido, incorporamos en este apartado la reflexión sobre los condicionamientos estructurales en que se ven inmersos los actores políticos, pero también algunos de los mecanismos con los que operan en la promoción del cambio de las políticas.

La teoría neoinstitucionalista de énfasis histórico (perspectiva estructuralista), entiende las reglas institucionales como reflejo de las relaciones de poder entre los actores, procedimientos (in)formales, normas jurídicas propias del sistema político. Así, se predefine el acceso a la arena de toma de decisiones. En cuanto al cambio o la continuidad de las políticas, las reglas institucionales tienen un efecto estabilizador, a pesar de que en determinados momentos algunos escenarios institucionales ofrecen oportunidades de cambio (Hall 1986; Hall y Taylor, 1996; Subirats et al. 2008). Estos escenarios pueden ser de dos tipos.

Por un lado, pueden venir provocados por eventos exógenos, externos a un dominio concreto de políticas públicas (desde la globalización a la confluencia de capacidades de gobierno), lo que produce la reconfiguración de la plasmación institucional de las reglas de juego del sistema político. Y por ende afecta a los subsistemas de políticas. Pero por otro, la variación desigual entre las reglas de juego del sistema político y las dinámicas internas del propio subsistema de políticas puede generar también este tipo de escenarios. Se pone en juego en estos casos la legitimidad de las estructuras institucionales, su capacidad para intervenir en el ámbito que tienen asignado. Cambios en las dinámicas de interacción de los actores y en la distribución de los recursos de poder, pueden condicionar el cambio de las políticas.

Así, si el primer tipo de escenario responde a la visión clásica del institucionalismo, interesado en explicar cómo la interacción entre los actores se ve influenciada por el contexto (estable), el segundo responde a un intento de explorar las capacidades de la interacción, de la agencia de los

actores sin descuidar el papel estructurador del contexto institucional. En este punto resulta de interés introducir la reflexión de Williams (1980) sobre la complejidad del concepto determinación. Determinar implica fundamentalmente fijar límites, pero no el control (ejercido por un determinado poder) de los resultados de una acción más allá de la voluntad de sus agentes. Así, determinar implica también un ejercicio de presiones. La sociedad no es una cáscara muerta que limita la realización social e individual, sino un proceso constitutivo con presiones muy poderosas que se expresan en las formaciones culturales, económicas y políticas. La relativa autonomía y la relativa desigualdad de las diferentes prácticas afectan de modo decisivo el verdadero desarrollo, como determinantes a modo de presiones y límites.

Para nosotros, estos escenarios pueden ser estudiados directamente a través del análisis de los subsistemas de políticas y sus efectos tanto en la continuidad como en el cambio de las políticas. Estudiar la evolución de las características de los subsistemas puede darnos pautas de cómo los actores pueden verse condicionados por el contexto institucional pero también cuáles son sus márgenes de acción y las estrategias escogidas. La construcción y destrucción de subsistemas por parte de los actores tiene efectos sobre el grado de legitimidad institucional de la intervención gubernamental en un ámbito concreto. Y así sobre los períodos de continuidad y de cambio significativo en las políticas públicas.

De esta manera, nos aproximamos a una comprensión más amplia tanto de la continuidad como del cambio de los contenidos y formas de las políticas públicas. ¿Y cómo podemos entonces estudiar el desarrollo de las características de los subsistemas de políticas? Hemos comentado cómo el modelo del equilibrio interrumpido no nos ofrecía una perspectiva completa (aunque sí un punto de partida) para entender el papel de los subsistemas en una investigación con nuestras características. Por eso, y recuperando nuestra visión del proceso de políticas (Richardson, 1982; Gomà y Subirats, 1998), identificamos algunos aspectos clave para describir el desarrollo de dichos subsistemas.

- Desarrollo del número y tipo de actores que se incluyen en el subsistema. Probablemente este sea uno de los factores más claramente condicionados (aunque no el único) por factores exógenos a un dominio de políticas, como por ejemplo la confluencia intergubernamental de las capacidades de gobierno, etc.
- Desarrollo de la posición de poder de cada actor del subsistema, en base a la posesión de recursos legales, económicos, cognitivos, simbólicos, etc. Se presta atención a si ese reparto resulta más o menos simétrico o asimétrico entre los diferentes actores, y también quién resulta privilegiado.

- Desarrollo del tipo de relación de los actores dentro del subsistema, particularmente entre las diferentes administraciones públicas entre sí, y con los grupos privados de intereses especiales mejor representados. Las tendencias en este sentido van desde un actor que domina el escenario y tiende a imponer su posición (elementos de antagonismo, conflicto y contradicción), o una pluralidad de actores que se esfuerzan por encontrar un compromiso (elementos de cohesión y consenso).
- Desarrollo del planteamiento del gobierno ante los problemas generadores de políticas. La manera de aproximarse de cada gobierno a la solución de los problemas: respuestas de tipo reactivas (ante un conflicto de valores se apela a la consulta y el acuerdo) o posiciones anticipativas (se intenta prevenir y limitar el conflicto de valores y definir los objetivos).

Este énfasis en las características del subsistema mantiene el zoom de nuestra investigación, como hemos avanzado, por encima del análisis de un determinado ciclo de una política y, por ende, no buscamos desagregar el proceso de políticas para su estudio. Sin embargo, la descripción y el análisis de nuestro caso incluirán referencias explícitas, sobre todo, a las etapas predecisionales (*agenda-setting*, especificación de alternativas) y a la de la toma de decisiones. En este sentido, adoptamos la perspectiva procesual, que demuestra cómo esas etapas están dinámicamente vinculadas (Barzelay y Gallego, 2006, 2010). Compartimos la aproximación de causación circular, es decir, el *explanandum* puede ser explicado en parte por las propias condiciones de flujo (en nuestro caso, las características de los subsistemas) que al combinarse funcionan como causas de cambios en sus propios atributos. Finalmente, como matiz, cabe decir que nuestro *explanandum* es diferente del que adoptan dichos autores, ya que nos centramos en comprender la continuidad y el cambio de los contenidos y las formas de las políticas.

En definitiva, este apartado nos ha permitido incorporar a nuestra perspectiva de análisis la reflexión sobre los condicionamientos estructurales que sufren los actores y sus márgenes de acción. Esta incorporación resulta de utilidad, en primer lugar, porque permite la descripción del contexto histórico institucional (reglas y regularidades), de la posición de poder de cada actor, y del tipo de interacción entre ellos. Y en segundo lugar, porque permite entender mejor cómo las características institucionales que dan forma al subsistema y las variaciones de las relaciones entre los actores que lo componen pueden condicionar el cambio significativo (y no sólo la continuidad) de las políticas.

Ahora bien, tanto el modelo del equilibrio interrumpido como las perspectivas institucionalistas histórico y procesual contemplan de una manera singular el papel de las ideas. Sobre todo, hacen referencia al recorrido de las imágenes de las políticas (*policy image*) y de los

problemas públicos (*policy issue*). Así, las ideas se presentan como insertas en las estructuras institucionales, reforzando la centralidad de estas últimas en la comprensión de la continuidad y el cambio de las políticas. A nosotros no nos interesa tanto la discusión entre perspectivas de estudio³ como si comprender de qué manera los actores intervienen sobre las imágenes de las políticas, transformándolas y adoptándolas en la práctica política. Nos interesa la capacidad de agencia ideacional de estos actores, pero también cómo se ven condicionados por determinados contextos también de carácter ideacional. Para abordar estos aspectos, incorporamos en nuestra matriz teórica la discusión sobre el papel que puede tener el discurso político y los marcos de referencia. El rol que para los actores tienen estos elementos en momentos de continuidad y cambio significativo de las políticas.

2.3 La perspectiva discursiva: el cambio como acción comunicativa

Uno de los esfuerzos más importantes por integrar diferentes perspectivas en el estudio de la continuidad y el cambio de las políticas públicas es el modelo denominado institucionalismo discursivo (Schmidt 2001, 2002, 2008; Schmidt y Radaelli, 2004). El discurso político es contemplado como una puerta más para el cambio en un contexto institucional dado, ya que puede alterar y modificar las percepciones del problema, las preferencias de los actores y las capacidades institucionales. Por eso la definición del discurso es de base ideacional, pero también presta atención a elementos interactivos. Los discursos políticos están conformados por las explicaciones de los ideales, objetivos y propósitos de un programa político que los actores utilizan como guías para la acción, definiendo conceptos y normas a aplicarse, identificando problemas a resolver, desarrollando instrumentos y, en general, enmarcando el debate político en una arena de política pública determinada (Schmidt, 2001, 2002; Radaelli y Schmidt, 2004).

¿Cómo explica entonces el institucionalismo discursivo la continuidad y el cambio en las políticas? ¿Qué papel tiene el discurso político para los actores? A diferencia del institucionalismo histórico, el institucionalismo discursivo define las instituciones como reglas internas a los agentes. La continuidad de las políticas se explica, en parte, por los efectos del contexto institucional discursivo, que condicionan el pensar, decir y hacer de los actores. Se trata del contexto de significado a través del cual los actores desarrollan y expresan sus ideas⁴. Pero si el discurso tiene así un primer nivel de acción (donde la producción de ideas está dominada por las elites que monopolizan el poder) que reforzaría la continuidad de las políticas, los agentes

³ Blyth (1997) afirma que este redescubrimiento de la afinidad entre las categorías de idea e institución no es más que una reacción a las limitaciones del neoinstitucionalismo.

⁴ Para Schmidt (2008:14), el concepto de contexto discursivo es análogo al de *habitus* de Bourdieu (1990)

también pueden cambiar (o mantener) sus instituciones, es decir, cuentan con capacidad de comunicación crítica sobre lo que sucede en el contexto institucional (Schmidt 2008:14)⁵.

¿Cómo se entiende entonces el cambio? ¿Cuándo importa el discurso, cuándo resulta más transformativo que instrumental? Los períodos de estabilidad pueden dar paso a otros de crisis, y ese paso se puede explicar en buena medida por la disminución de la capacidad del discurso de determinados actores para legitimar su programa político. En este contexto, los actores pueden modificar el discurso político y generar un consenso interactivo para el cambio: alterar percepciones sobre los intereses, enseñando el camino a nuevos parámetros institucionales y a nuevas normas culturales. Los discursos políticos pueden contener ideas que resulten convincentes (en términos cognitivos) y persuasivas (en términos normativos), resonando tanto en conocimientos y valores vigentes desde hace tiempo como en aquellos nuevos y emergentes. ¿Qué elementos de esta perspectiva resultan entonces de utilidad para nuestra investigación? La definición del discurso político nos permite entender su papel en la construcción de la imagen de la política. Discurso e imágenes no son la misma cosa, pero la acción del primero puede contribuir al refuerzo o el cambio de las segundas y, junto a otros elementos, al desarrollo de períodos de continuidad y cambios significativos de las políticas. Si bien la capacidad de agencia reside en los actores, ya que las ideas no se desarrollan en el vacío, es necesario endogenizar el poder de las ideas, su capacidad de permear el proceso de políticas y, sobre todo, de condicionar el desarrollo tanto de períodos de continuidad como de cambios significativos. El institucionalismo discursivo, inserto en nuestro esquema, permite endogenizar el cambio sin perder de vista los condicionamientos estructurales formales (que influyen en quién habla a quién, sobre qué, cuándo y dónde). Y al mismo tiempo resulta un primer paso para explicar la agencia (en una escala reducida) más allá de las distintas teorías de la elección racional. Estas teorías suponen la existencia de ideas y preferencias claramente definidas y estables en los agentes, y no se ocupan de su formación. Con este apunte, no pretendemos negar la existencia de intereses y del comportamiento basado (en parte) en ellos, pero sí discutir, junto con el institucionalismo discursivo, la idea de que los intereses materiales comportan adjuntos una realidad objetiva.

Ahora bien, una lectura crítica (y orientada a nuestra investigación) del institucionalismo discursivo implica discutir y complementar algunos de sus preceptos.

En primer lugar, esta perspectiva no se centra en la cuestión de la dirección del cambio, por lo que vale recordar que no hay nada intrínsecamente bueno en el cambio y, mucho menos,

⁵ Schmidt (2008:14-15) incorpora esta capacidad de las personas para debatir y cambiar las ideas desarrollada en los estudios de Gramsci (1971). En el apartado siguiente volveremos sobre la discusión entre estructura y agencia en el lenguaje.

esencialmente equitativo. Como ya hemos avanzado, quienes impulsan el cambio (de forma más o menos explícita) no tienen por qué ser grupos desfavorecidos y sin poder. Ahora bien, de ello no se deriva que el poder de las ideas tenga que ver siempre con la posición (jerarquía y recursos) de los actores. Como intentamos explicar en este apartado teórico, la relación entre discurso y poder, al menos para el ámbito de la estabilidad y el cambio de las políticas, es más mutuamente constitutiva que determinista.

En segundo lugar, en relación al carácter del discurso, el institucionalismo discursivo comporta un posicionamiento crítico respecto a la corriente institucionalista sociológica. Sin que profundizar en la teoría del discurso sea objeto de esta investigación, consideramos que resulta necesario prestar atención a este debate y fijar nuestra posición al respecto. Schmidt (2008) se opone a considerar, como hace el institucionalismo sociológico⁶, que el discurso político resulte inseparable de la estructura de creencias, percepciones y apreciaciones subyacentes en toda posición política. Para el institucionalismo discursivo, el discurso político es separable, al menos analíticamente, de las ideas y los valores presentes en el conjunto de los poderes públicos, de la esfera formal donde se ejerce la actividad política (*polity*). Para nosotros, estas dos posiciones son compatibles si se adopta una comprensión constructivista de lo político, pero que al mismo tiempo reconozca el carácter social y constitutivo del lenguaje. Separar analítica y metodológicamente el discurso de las ideas y valores presentes en una determinada estructura política no debería conllevar reducir el lenguaje a herramienta individual, ni el discurso a un carácter exclusivamente instrumental. El institucionalismo discursivo no permite incorporar al análisis la ambigüedad presente en los discursos de los actores, calificando las contradicciones como hipocresía, explicando buena parte de las decisiones sobre lo que el discurso obvia o enfatiza como distorsión intencional de la realidad. Se trata de un problema analítico común a la teoría de la acción comunicativa, que implica un tipo de racionalidad incompatible con el pragmatismo. Así, consideramos que las aportaciones realizadas tanto por los estudios culturales como los estudios sobre el análisis de marcos (*frame analysis*) pueden resultar de utilidad para asumir el reto analítico y metodológico que plantea el institucionalismo discursivo.

Por un lado, la visión del lenguaje de Raymond Williams (1980) actualiza la perspectiva marxista y nos permite entender el lenguaje como actividad constitutiva, de carácter social, y sobre todo, un proceso activo, en movimiento. La significación no es una operación que reside exclusivamente en la conciencia, sino una actividad inseparable de la actividad material social. Incluso Williams recupera una definición de ideología como el proceso general de producción de significados e ideas, como proceso de significación social y material (también de valores). Es

⁶ Particularmente la autora se refiere a los trabajos de Schön y Rein (1994)

necesario reconocer las conexiones indisolubles que existen entre producción material, actividad e instituciones políticas y culturales y la conciencia, reconociendo que esto no impide distinguir las en los fines del análisis. Así, se rechaza la lectura materialista que definiría el discurso como simple reflejo o expresión de la realidad, que restaría importancia a su estudio como elemento que puede condicionar la continuidad y el cambio significativos de las políticas.

En este punto (y probablemente no tanto en otros), los estudios culturales coinciden con el análisis de marcos que, tomando como base los trabajos de Erving Goffman (1975, 2006), discuten la idea de que las relaciones entre lenguaje y realidad resulten estables. Y al mismo tiempo rechazan que la significación de lo real sea considerada una instancia de reflexión previa a la toma de decisiones. En definitiva, el carácter procesual dinámico de las relaciones entre discurso y realidad social (y política) permite establecer una separación momentánea (analítica y metodológicamente) entre ellas, pero en ningún caso sostenida en el tiempo. El concepto de marco, que desarrollamos a continuación, resultará entonces de utilidad para completar en definitiva nuestra perspectiva de análisis de la continuidad y el cambio significativos de las políticas.

2.4 La perspectiva simbólica: el cambio como interacción

Los estudios sobre el análisis de marcos tienen su origen en la psicología social, pero se han ido incorporando, principalmente como herramienta metodológica, en diferentes disciplinas de las ciencias sociales. Lógicamente, esta perspectiva comporta un conjunto de preceptos teóricos, que consideramos de utilidad para nuestra investigación. No pretendemos realizar una presentación exhaustiva de esta perspectiva, sino: a) señalar su comprensión dinámica, procesual, y colectiva de la relación entre discurso y realidad; b) especificar las ventajas metodológicas para nuestra investigación; c) definir el concepto de marco de política pública (*policy frame*), es decir, la utilidad del análisis de marcos para el análisis de la política pública; y finalmente, d) conceptualizar y operacionalizar el papel de los marcos de políticas para los actores en la continuidad y el cambio significativos de las políticas públicas.

Los marcos se definen como principios de organización de significado que gobiernan los acontecimientos (al menos los sociales) y nuestra participación subjetiva en ellos (Goffman 2006: 18-23). No son constructos puramente mentales ni individuales, sino que corresponden a la manera cómo se organiza una actividad. Se configuran como el resultado de la negociación de un significado compartido (Gamson, 1992; Viejo 2009), una negociación inmersa en unas relaciones de poder implícitas en la interacción comunicativa. Los individuos acomodan sus

acciones a la comprensión de lo que sucede, y encuentran que el mundo en curso apoya esa acomodación.

Pero los marcos no sólo están presentes en actores individuales, sino también en organizaciones colectivas. La acción estratégica de dichas organizaciones, sus esfuerzos por obtener recursos y su viabilidad están influenciadas por su trabajo interpretativo (Snow et al. 1986: 465-470). Por lo tanto, el análisis de marcos discute la asunción de una mirada estática de la participación, como variable dependiente basada en una decisión racional, individual y por un tiempo limitado. Por el contrario, la racionalidad de la participación es de carácter procesual, colectiva y en curso.

Metodológicamente, el análisis de marcos nos permite evaluar los vínculos entre lenguaje, actores, instituciones y poder (Fletcher, 2009: 804). Al mismo tiempo nos permite dar respuesta al reto que plantea el institucionalismo discursivo, es decir, separar analíticamente y metodológicamente el discurso de las ideas y valores presentes en una determinada estructura política. Lo que para Schmidt (2008) suponía el contexto discursivo puede ser entendido, en términos del análisis de marcos, como el marco maestro (*master frame*) (Snow et al. 1986, Fletcher 2009), separable de los marcos de los diferentes actores. Cada discurso puede comportar diferentes marcos, que según el lugar y el tiempo pueden primar en los actores. Pero los discursos operan en una esfera pública que genera su propio marco maestro. Si bien Goffman (2006) no utilizaba el concepto de *master frame*, identificaba en los grupos sociales una comprensión común de los principales esquemas, relaciones y agentes presentes en la sociedad. Se trataba para él de un elemento central de la cultura de dicho grupo. Como explicamos a continuación, para nosotros, los vínculos que se puedan establecer entre los marcos de los respectivos actores y el *master frame* explican en buena medida la capacidad de agencia y, en última instancia, una parte del desarrollo de períodos de continuidad y de cambio en las políticas públicas.

Si el análisis de marcos fue diseñado desde el ámbito de la psicología social para comprender la micromovilización de los actores, su aplicación en el ámbito de la política contenciosa ha ido adquiriendo singular importancia⁷. Nuevamente, sin que Goffman pretendiera analizar particularmente el ámbito de la política (y aún menos el de las políticas públicas), su trabajo (y el de algunos de sus seguidores como Snow) ilumina una perspectiva singular sobre la continuidad y el cambio en las políticas.

El concepto de marco de política pública (*policy frame*) puede resultarnos de utilidad para anclar el análisis de marcos como metodología para el análisis de políticas públicas. Así, un

⁷ Por su aproximación teórica, algunos de los estudios más importantes afines (pero no estrictamente conectados) al análisis de marcos han sido los de Hajer (1993), Schön y Rein (1994) o Fischer (2003).

marco de política pública se define como un principio de organización que transforma la información fragmentaria en un problema político estructurado y significativo (Bustelo y Lombardo, 2007). Tomar una decisión equivale, en definitiva, a adoptar un marco de política pública específico (Regonini 2001). Así, los marcos de políticas son capaces de influir en la organización del problema público, ya que comportan un diagnóstico: algún hecho de la vida social se considera problemático y necesita cambios. Pero también pueden condicionar las soluciones a adoptar al respecto, porque incluyen un pronóstico, una posición sobre lo que se debería hacer y lo que podrá ocurrir si se elige una alternativa determinada y no otras. Y finalmente, comportan una definición de quién es llamado a resolver el problema, ya que definen la motivación, la viabilidad de la alternativa según los protagonistas de la misma.

Por último, como hemos avanzado, a pesar de su cercanía conceptual, por ejemplo, con los estudios sobre la definición de la agenda, el análisis de marcos no ha sido utilizado en el estudio de la continuidad y el cambio de las políticas. Esta investigación presta entonces especial atención a esa ausencia. Metodológicamente, los marcos pueden ser entendidos como factores que restringen el accionar de los actores, pero también como complemento en la comprensión de su movilización.

Por un lado, la estabilidad del marco maestro es un factor que condiciona la continuidad de las políticas públicas. Si el institucionalismo discursivo entiende el concepto de contexto discursivo como normas internas a los actores que estabilizan su accionar, el concepto de marco maestro da cuenta de un proceso similar, pero aún más preciso. Como diagnóstico, pronóstico y motivaciones comunes a los actores, y compartidas por ellos, el marco maestro ofrece un enfoque principal y oficial de atención para los participantes ratificados. Se construye así un escenario de legitimidad y continuidad para las políticas. Un escenario regular, difícil de modificar. La actividad de construcción de las políticas, el proceso de las políticas, se enmarca de manera que los individuos que en ella participan encontrarán, en palabras de Goffman (2006: 224), “barreras para la percepción, frontera de lo evidenciable”. A pesar de ello, resulta inevitable que ocurran simultáneamente otros modos y líneas de actividad en el mismo escenario. Esta actividad será tratada, si es que se trata, como algo aparte. Por ejemplo, las diferentes alternativas de soluciones al problema político, alternativas que están basadas en acontecimientos, actividad de diferentes actores. Para Goffman (2006: 228), un rasgo básico de la competencia para la interacción es el ligero control y mantenimiento del interés oficial frente a algo que distrae y ha empezado a ocurrir. Y eso no debe ser confundido con la pura y llana simulación, o el falso interés por una línea argumental.

Definido entonces el efecto que tiene el marco maestro, ¿qué sucede con los actores del proceso de políticas y sus marcos diversos? Todo actor está inmerso en un proceso de enmarcamiento, es decir, en un “proceso mediante el cual la gente desarrolla una conceptualización particular de un asunto o reorienta su pensamiento sobre un asunto” (Chong y Druckman, 2007: 104, Viejo, 2009). Por lo tanto, si determinados marcos de los actores aportan los principales elementos del marco maestro, otros pueden atacar su legitimidad y plantear su reformulación. Porque, como indica Goffman (2006), el individuo tiene margen para actuar como alguien que tiene una determinada identidad biográfica aun cuando aparezca con los atavíos de un determinado rol social. Ahora bien, la distancia entre la persona y el rol puede variar en función del marco (y sus límites) en el que se desempeña el rol y en el que se vislumbra el yo del actor. El subastador, el miembro de una organización profesional o el ministro de cultura aportan algo más que roles, porque “siempre que vestimos un uniforme, probablemente vestimos una piel” (Goffman, 2006: 376).

Así, este proceso de cuestionamiento del marco maestro (o de impulso de cambio) implica la movilización de los actores, y es una actividad de carácter colectivo. Es decir, se realiza buscando movilizar también a otros actores participantes, en nuestro caso, del proceso de políticas. Y puede tener éxito o no, impulsando en el primer caso el cambio de las políticas o reforzando en el segundo su continuidad. Así, en esta investigación aplicamos el concepto de alineamiento de marcos (*frame alignment*), desarrollado por Snow y sus colaboradores (1986), al análisis de la continuidad y el cambio de las políticas. Se trata de una incorporación inédita en dicho análisis. Una innovación que presenta retos, ya que el concepto de alineamiento de marcos ha sido desarrollado por los autores para explicar el vínculo o conjunción de los marcos de interpretación de las organizaciones sociales y los de los individuos.

Para nosotros, el alineamiento tiene efecto sobre el cambio de las políticas porque se trata de la manera en que los marcos de los actores que participan del proceso de políticas (de gobiernos a partidos políticos, de organizaciones de intereses especiales a determinados expertos) se alinean con el marco maestro e impulsan la movilización. Los actores (individuales y colectivos) cuentan con capacidad de agencia para el cambio a través de sus marcos. Como veremos, alinearse con el marco maestro implica alinearse con el contexto de significado compartido y por lo tanto resonar en la audiencia, que en nuestro caso está compuesta por quienes participan directamente en la formulación de políticas pero también por aquellos que influyen en este proceso. Es decir, la eficacia de un marco estará en su robustez, en su congruencia interna pero también en su capacidad para dar cuenta de las complejas relaciones entre los actores del proceso de políticas y para poder resonar en un contexto de significado determinado. Y vale insistir en

que este proceso de alineamiento es dinámico y comporta la modificación del marco de los actores, y que puede hacerse en cuatro sentidos (aplicando los conceptos de Snow et al. 1986 al análisis de políticas públicas):

a) Conexión o puente entre marcos (*frame bridging*) congruentes en su concepción del problema político pero desconectados en la arena política. Este tipo de alineamiento trasluce una concepción estática de las orientaciones subjetivas, ya que implicaría la conexión entre reclamos y orientaciones comunes de individuos y organizaciones, sin ninguna modificación en el proceso. Por eso, los autores recomiendan ampliar el análisis a los otros tres procedimientos.

b) Amplificación (*frame amplification*). Los marcos puede clarificarse y volverse más robustos, a través de la amplificación de valores o de creencias. En el primer caso se identifica y eleva un valor vinculado al problema político que no ha inspirado la acción colectiva por diferentes motivos. En el segundo, se amplifica una aparente evidencia (elemento ideacional) que da soporte u obstaculiza la acción en la persecución de los valores deseados (por ejemplo, en la defensa de la eficacia y la utilidad de la movilización para el cambio).

c) Extensión de los límites del marco (*frame extension*). Implica la reorganización de la propia jerarquización valorativa de lo real, y la incorporación al propio discurso de valores e intereses diversos de grupos dispares. La construcción de un marco eficaz en este sentido puede implicar la transformación de un debate dicotómico sobre la orientación de una política pública en un programa, al menos en parte, comprensivo.

d) Transformación del marco (*frame transformation*). Se trata de la resignificación completa de lo que para los participantes de una actividad está sucediendo. Este procedimiento requiere de dos elementos: la adopción de un marco de injusticia en relación al problema político y un giro en la orientación de la atribución (responsabilidad del problema).

Para concluir, el análisis de marcos aporta elementos tanto teóricos como metodológicos para fortalecer nuestra perspectiva de la continuidad y el cambio de las políticas. Por un lado, como teoría, permite entender e incorporar al análisis las contradicciones en el discurso político y las diferentes agencias que pueden existir en un mismo actor. Los ataques a la legitimidad del contexto discursivo se pueden analizar así como apelación al cambio de las políticas. Y por otro lado, como metodología, el análisis de marcos operativiza el papel del discurso político, explicando la agencia del cambio a través de los procesos de alineamiento entre los marcos de los diferentes actores (individuos u organizaciones) que promueven el cambio de las políticas y el marco maestro. Lógicamente, como no todos los esfuerzos de alineamiento son exitosos, la

continuidad de las políticas se explica entonces (también) por la falta de alineamiento entre los marcos.

Ahora bien, los retos y las dificultades de incorporar esta perspectiva en nuestra investigación también son evidentes. El análisis de marcos ha sido conceptualizado mayormente para el estudio de movimientos sociales y de la política contenciosa, y por lo tanto no contempla las restricciones institucionales presentes en el proceso de formulación de políticas públicas. Incluso, puede atribuírsele una concepción maximalista del discurso, que reduce el papel de otros factores en la construcción de la realidad. Como indican Bustelo y Lombardo (2007: 28), resulta útil para trazar mapa de discursos pero no para entender por qué los marcos existentes han surgido de la manera en la que aparecen al investigador. En definitiva, consideramos que la combinación y complementación de perspectivas que hasta aquí hemos presentado nos permitirán paliar estas dificultades. Y aproximarnos a lo que se ha calificado como el próximo paso en el análisis de marcos: prestar atención a cómo y por qué los marcos entran y salen de la arena del discurso público (Steensland, 2008: 1030, citado en Fletcher, 2009).

2.5 Resumen y aportaciones

La presentación, la crítica y el diálogo entre aproximaciones a la comprensión de la continuidad y el cambio de las políticas nos han permitido construir una mirada propia. Se trata de una mirada particular que consideramos de utilidad para nuestra investigación, pero también como potencial modelo de análisis para ser aplicado en diferentes casos. Presentamos a continuación el esqueleto de una tabla que permitirá sintetizar las aproximaciones discutidas e identificar nuestra aportación.

Tabla 1. Esquema para el análisis de la continuidad y cambio significativo de las políticas públicas

Modelo	Continuidad		Cambio		Carácter del cambio
	Factores generales	Procesos y mecanismos	Factores generales	Procesos y mecanismos	

Fuente: elaboración propia

La tabla número 1 incorpora la combinación de diferentes factores que influyen tanto en la continuidad como en el cambio significativo de las políticas. Y separa entre factores de tipo general, por un lado, y procesos y mecanismos sociales, por el otro. En este sentido actuamos de forma análoga a cómo lo hace Barzelay (2003), con la diferencia que su trabajo se ocupa del proceso de políticas y el dominio de la gestión pública. La tabla número 2 no sólo resume

algunos de los aspectos esenciales de las aproximaciones sino que subraya los elementos que, tras el debate, hemos incorporado a nuestra particular lente. Es el primer paso en la elaboración de una narrativa genérica, tarea que se aborda en el siguiente capítulo.

Tabla 2. Continuidad y cambio significativo de las políticas públicas: una perspectiva de análisis

Modelo	Continuidad		Cambio		Carácter del cambio
	Factores generales	Procesos y mecanismos	Factores generales	Procesos y mecanismos	
Equilibrio interrumpido	-Imagen de las políticas -Subsistema de políticas -Dominio de las políticas	-Monopolio de políticas (estructura definida, soporte de imagen poderosa)	-Imagen de las políticas -Subsistema de políticas -Dominio de las políticas	-Movilización de (intereses) hacia la macropolítica: cambio en la imagen de la política y en estructura del monopolio	-Evolucionario (puntualmente significativo) - Causación unidireccional
Institucionalismo: histórico, procesual	-Reglas institucionales	-Efecto estabilizador de las instituciones: subsistema estable	-Contexto: eventos exógenos al dominio -Variación en la legitimidad de las instituciones	-Impacto de las nuevas reglas sobre el subsistema -Variación en la interacción dentro del subsistema -Mecanismos específicos: asignación del tema, atribución de oportunidad, difusión, etc.	-Procesual -Causación circular
Institucionalismo discursivo	-Contexto institucional discursivo	-Efecto estabilizador del contexto de significado: restricción en la producción de ideas.	-Discurso político	-Modificación en el discurso (consenso interactivo): alteración de percepciones sobre intereses e instituciones	-Primero y segundo orden: evolucionario -Tercer orden: revolucionario -Causación múltiple
Análisis de marcos	-Marco maestro	-Efecto estabilizador del marco: barreras de percepción, tratamiento separado de alternativas -Fracaso en alineamiento de marcos	-Marcos de los actores	- Alineamiento de marcos (actores-maestro): conexión, ampliación, extensión, transformación	-En mayor medida revolucionario - Causación comprensiva

Fuente: elaboración propia

Nuestra perspectiva entonces tiene la ventaja de que permite desarrollar una narrativa del cambio que combina la mirada evolucionaria con cambios de tipo esencial. Y también da lugar a un tipo de causación en direcciones diversas y complementarias. Se trata de una aportación

inédita, ya que permite combinar el análisis de tipo institucionalista (en sus vertientes tanto histórica como procesual) con otro de carácter discursivo. Introducimos así por primera vez el análisis de marcos de referencia como teoría para la comprensión de la agencia y la estructura en el cambio de las políticas públicas. Los actores (individuales y colectivos) cuentan con capacidad de agencia para el cambio a través de sus marcos. El alineamiento entre un marco de políticas y aspectos del marco maestro tiene efectos sobre el cambio de las políticas.

Esta perspectiva incide particularmente en la manera en que se define el problema público de las políticas y la imagen de las políticas públicas. Ensayamos una explicación más completa de su formación y transformación, un aspecto en parte desatendido cuando se analiza la continuidad y el cambio de las políticas. Por un lado, hemos establecido la distinción entre problema público de las políticas y discurso político. La definición de un problema público de las políticas y la elaboración de un discurso político no son el mismo proceso, pero existe un estrecho vínculo entre ambos, evidenciable en la práctica. Es decir, nuestro trabajo conceptualiza dicha relación y por eso incluimos en nuestro modelo la combinación de diversas disciplinas. Por un lado, las que se refieren a la constitución del problema público de las políticas (como primer contenido de las políticas públicas) como la ciencia política o la sociología. Y por otro, aquellas que tratan la condición del lenguaje y del discurso político, desde la psicología social a los estudios culturales.

Los discursos políticos (con los marcos que comportan) son capaces de influir en la organización del problema público de las políticas y en la imagen de la política en cuestión. ¿Qué hacen los discursos en este sentido? Pueden conformar, alterar y modificar las percepciones del problema. Organizan la información fragmentada y transforman su significado, estableciendo límites al diagnóstico público (excluyendo posibles causas del problema). Al tiempo que restringen las posibles soluciones y sus agentes protagonistas.

Los discursos no son un simple reflejo o expresión de la realidad. Ni tampoco un desprendimiento dependiente y siempre determinado por un contexto de significado o marco maestro. Por eso es posible separar analíticamente y metodológicamente el discurso del desarrollo de los problemas públicos de las políticas y las imágenes de las políticas, y estudiar el vínculo entre ellos. Al menos en lo que a períodos de continuidad y cambios significativos se refiere. Por eso los mecanismos sociales identificados en la tabla dan cuenta de este vínculo. Somos conscientes de la estrecha línea que puede existir no sólo entre problema público de las políticas y discurso político, sino directamente entre los contenidos de las políticas, el discurso político y el subsistema de políticas. Pero consideramos que el reto que comporta un análisis como el nuestro es una oportunidad para generar conocimiento. El riesgo de incurrir en un análisis y descripción tautológica es en definitiva indicador de que asumimos el carácter procesual dinámico de las

relaciones entre la producción conceptual y la realidad social (y política). Y como hemos comentado, establecer una separación momentánea (analítica y metodológicamente) entre ellas es útil y necesario para la investigación social, pero difícilmente pueda ser sostenida indiscriminadamente en el tiempo.

En definitiva, habiendo presentado nuestra visión del proceso de políticas y nuestra mirada particular sobre la continuidad y el cambio, cabe preguntarse cómo se han desarrollado estas aproximaciones en el estudio del dominio de las políticas culturales. Se trata de un ejercicio necesario para completar el análisis, que nos permitirá construir una posible narrativa genérica sobre el desarrollo de períodos de continuidad y cambio significativo de las políticas culturales.

3. CONTINUIDAD Y CAMBIO DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Como hemos avanzado, los estudios sobre la continuidad y el cambio de las políticas culturales son notablemente escasos. Si bien algunos investigadores han hecho determinadas contribuciones específicas al dominio de las políticas culturales, en muy pocas oportunidades se han utilizado perspectivas comunes a otras políticas sectoriales. Más bien, el análisis se ha realizado de forma desconectada y sin construir una perspectiva sistematizada. El objetivo entonces de este segmento final del marco teórico es ordenar esas pocas referencias sobre el cambio de las políticas culturales, incluyendo las realizadas desde una perspectiva no estrictamente politológica. En definitiva, este apartado nos permitirá contar con un análisis cabal sobre el dominio de políticas en donde se inserta nuestro caso, pero al mismo tiempo completar nuestra mirada particular sobre la continuidad y el cambio de las políticas públicas. Tres aspectos nos ayudan, entonces, a trazar un estado de la cuestión sobre el cambio de las políticas culturales.

3.1 Evolución o cismas

Por un lado, mientras algunas investigaciones se centran en la historia y la evolución de las políticas culturales, otras prefieren enfocar la toma de determinadas decisiones que producen cambios significativos e incluso radicales. Entre las primeras, se ha señalado el ya célebre paso de un modelo de democratización a otro de democracia cultural⁸ (Urfalino, 1996), la consolidación de diversas variantes de un tipo de política instrumental en el ámbito de la cultura (Wu, 2002; Belfiore, 2006; De Vereaux, 2006; Gray, 2007; Ratiu, 2009), o el intento de implementar una perspectiva sistémica y conciliar modelos tradicionales (Cherbo y Wyszomirski, 2000; Négrier, 2003; Craik *et al.* 2003; Parker y Parenta, 2009). Entre las

⁸ En el siguiente capítulo analizamos en detalle dichos modelos.

segundas, se encuentran las investigaciones que iluminan un determinado ciclo de políticas, generalmente en un contexto de gobierno multinivel y en algunos casos recurriendo explícitamente a teorías del proceso de políticas. Es el caso del análisis del cisma producido en la política federal de las artes en Estados Unidos a principios de los años '90. Particularmente, en la definición del problema político, los instrumentos y objetivos, la filosofía administrativa, los procedimientos operacionales y las prácticas de toma de decisiones del *National Endowment for the Arts* (Wyszomirski, 1997, 2004; Shockley y Mc Neely, 2009). Asimismo, la investigación ha intentado avanzar en la explicación de los procesos de aprendizaje y cambio de políticas (Saint-Pierre, 2004; Singh, 2008).

3.2 Factores exógenos o endógenos

En segundo lugar, otro punto en discusión es el peso que tienen en la explicación del cambio en la política cultural los factores exógenos y los endógenos a dicho dominio. Entre los primeros, se menciona el papel del Estado y sus diferentes reacciones frente a fenómenos macro-sociales: reconfiguración como respuesta ante la globalización (García Canclini, 2001), privatización como respuesta a la crisis del Estado del Bienestar (Wu, 2002; Wimmer, 2004), o la ampliación nacional (*national aggrandizement*) (McGuigan, 2004: 62; Cramer, 2008) y el establecimiento de un marco ideológico identitario (Coelho, 2009) frente a la debilidad del Estado-nación. También en este sentido, aunque acercando el zoom en el proceso de políticas, otro factor explicativo estudiado ha sido la movilización de actores políticos externos al dominio de las políticas culturales. Actores que cuestionan la autonomía de un organismo gubernamental y conducen el debate sobre la política sobre las artes hacia la agenda macropolítica (Wyszomirski, 1995; Shockley y Mc Neely, 2009).

Frente a quienes destacan los factores exógenos, algunos pocos estudios se centran en el rol causal de elementos endógenos. Parker y Parenta (2009) iluminan el papel de las fricciones y contradicciones en la agenda de la política cultural australiana. Fricciones respecto al grado de intervencionismo estatal y contradicciones entre las perspectivas de lo que los autores llaman nacionalismo cultural y *comercialismo* cultural. Es decir, se estudian procesos que impulsan cambios endógenos, como pueden ser las decisiones estratégicas adoptadas por la propia administración cultural o los nuevos equilibrios entre actores tradicionales.

También existen intentos de integrar factores exógenos y endógenos en la explicación del cambio de la política cultural, aunque probablemente más en un plano teórico que con investigaciones empíricamente sustentadas. El origen de un giro (en este caso hacia la instrumentalización de las políticas culturales) se explica por la combinación de dos elementos.

Por un lado, las expectativas y presiones derivadas de la mercaderización (*commodification*) de las políticas públicas, y por otro la debilidad estructural del sector de políticas culturales (comparado con otras políticas públicas), sobre todo a nivel local (Gray, 2007).

Siempre en este segundo apartado, como hemos avanzado, dadas las particularidades de nuestro caso, es necesario tener especialmente en cuenta cómo tanto la identidad nacional como las características particulares del gobierno de la cultura (en un nivel sub-estatal) resultan elementos clave para comprender la continuidad y el cambio significativo de las políticas. Es por eso que esta sistematización sobre el cambio en la política cultural presta especial atención los análisis sobre el desarrollo de la política cultural en Québec y Escocia. No porque el objetivo sea establecer un trabajo comparativo especialmente con esos dos casos, sino porque la perspectiva teórica de algunos de los trabajos previos sobre dichas políticas culturales nos permiten un diálogo útil para nuestra investigación.

En el caso de Quebec, Saint-Pierre (2004) explica el surgimiento de la *Politique Culturelle du Québec*⁹ en 1992 utilizando el modelo de la *advocacy coalition* (Sabatier y Weible, 2007). Así, Saint-Pierre se centra, en primer lugar, en factores de cambio endógenos (por ejemplo, variaciones ideacionales en los actores del subsistema de políticas) y, en segunda instancia, en otros de carácter exógeno (cambio en la coalición de gobierno o debates constitucionales). Ahora bien, en un trabajo posterior, Gattinger y Saint-Pierre (2008) analizan el origen y la evolución de la política cultural en Quebec (y en Ontario) adoptando una aproximación histórico institucionalista. Dicha perspectiva ilumina entonces las distintas trayectorias de la política y la administración cultural de los casos estudiados. Sin embargo, su explicación del cambio en la política cultural se centra más en la descripción de lo que sucede y menos en el análisis del cómo y el porqué. Por ejemplo, en periodos de continuidad significativa, en los momentos de crisis o en la apertura a procesos de cambio de las políticas.

Siempre en este segundo apartado, y también en un contexto donde las identidades nacionales coexisten con una identidad estatal, Galloway (2010) analiza la presencia de la identidad nacional como elemento clave en la historia de la política cultural, centrándose en el desarrollo del Consejo de las Artes en Escocia. La autora no estudia el rol de la identidad nacional como factor que puede condicionar la estabilidad o el cambio de las políticas culturales, sino como indicador del cambio, en este caso en el modelo de gobernanza de las artes. Sin embargo, su trabajo ilumina la manera en que la identidad nacional ayudó a determinar la legitimidad del Consejo de las Artes.

⁹ Un programa que implicó cambios significativos en la política cultural de Quebec

3.3 Condicionamientos estructurales o agencia

Finalmente, un tercer punto de debate todavía muy poco sistematizado es el lugar que ocupan las condiciones estructurales y la agencia de los actores en las explicaciones del cambio en las políticas culturales. A grandes rasgos, un grupo de investigaciones coinciden en la crítica a un análisis determinista estructural. Por un lado, se señala el rol causal de los intereses de los actores dentro de determinados condicionamientos estructurales. Así, los cambios económicos, sociales y políticos de fines de 1970 y principios de 1980 son la base del cambio ideológico que exige nuevas justificaciones para las políticas culturales. Dentro de estos límites estructurales, los actores tienen un margen de libertad y deciden apelar, a partir de sus intereses, a las llamadas externalidades de la cultura (Gray, 2007, 2008). Por otro lado, se postula que los productos de las políticas dependen en buena medida de las interacciones y aprendizaje entre *policymakers*. Se destaca el meta-poder de los actores para cambiar identidades, intereses e instituciones (Singh, 2008).

Pero también, como hemos avanzado, un conjunto de investigadores explica el proceso de estabilidad y cambio significativo de las políticas culturales a través de la convergencia de condiciones y factores que ningún actor en singular controla. La continuidad en la política federal de las artes en Estados Unidos durante los años 1970 y 1980 se explica así por la acción de un monopolio de políticas (Wyszomirski, 2004), o de un triángulo de acero controlado por el *NEA* (Shockley y Mc Neely, 2009). Respecto al cambio, se destaca el papel que tiene la definición de los problemas de las políticas. Aunque no se demuestren relaciones causales, la forma en que se construyen los problemas sociales y la atención pública que reciben son fundamentales (Wyszomirski, 2004).

Para concluir, esta sistematización del debate nos ha permitido identificar algunos elementos no siempre considerados en el análisis del cambio de las políticas culturales. Por un lado, la necesidad de un análisis histórico que preste atención a cambios tanto exógenos como endógenos al dominio de la cultura, pero que además establezca relación entre el condicionamiento que ejercen los factores estructurales socio-económicos y la agencia de los actores. Por otro, la importancia de considerar tanto el carácter evolutivo del cambio de las políticas como los momentos en donde se abre la puerta a un giro significativo. Se vuelve necesario también un análisis que combine factores de cambio institucional con otros de carácter ideacional.

De esta manera, la explicación del cambio permitirá entender no sólo qué está sucediendo sino (al menos en parte) cómo y por qué. Y ello se podrá abordar sin tener que recurrir a una

explicación de la acción colectiva sensiblemente reduccionista: la que entiende la evolución de las políticas culturales como el mero resultado de la acción instrumentalmente motivada de determinados grupos de interés. Como hemos avanzado, el comportamiento basado en intereses instrumentales evidentemente existe, pero si pretendemos desarrollar una mejor comprensión del desarrollo de las políticas culturales a través de largos períodos, deberíamos ir más allá de la aproximación de las teorías de la acción racional. Sobre todo, más allá de su individualismo metodológico, y de la idea de que las preferencias de los actores políticos están claramente definidas y se mantienen constantes en el tiempo.

Así, estos elementos identificados componen nuestra aproximación particular al análisis de la continuidad y el cambio de las políticas culturales. Pero no sólo eso; también permiten precisar la perspectiva más general que hemos presentado en los apartados anteriores. Es decir, se trata de un primer aporte a un campo teórico que excede la política cultural y que consideramos que puede resultar de interés para cualquier ámbito de políticas públicas. Por eso, en el próximo capítulo presentamos una potencial narrativa genérica de los períodos de continuidad y cambio de las políticas públicas, con especial interés en el ámbito de las políticas culturales.

CAPÍTULO III

UNA NARRATIVA GENÉRICA DE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (CULTURALES)

Este capítulo pretende construir una narrativa genérica de la continuidad y el cambio significativo de las políticas públicas, con especial énfasis en el dominio de las políticas culturales. Como hemos avanzado, se trata de un procedimiento análogo a la construcción y puesta en evidencia de hipótesis, pero con las particularidades que tiene la aproximación narrativa que hemos adoptado. Es decir, por un lado evitamos trabajar con variables definidas exclusivamente por la literatura científica previa que, en un sentido positivista, dirijan la producción de información y el análisis. Pero al mismo tiempo buscamos reutilizar conceptos relacionados con el ámbito teórico en el que nos insertamos. Se trata de conceptos útiles para definir los eventos de tipo trayectoria que analizaremos, es decir, eventos estructurados como recorrido que siguen los acontecimientos (y no tanto como un resultado o estado final al que los hechos conducen).

Este capítulo define en primer lugar dichos eventos-trayectoria utilizando conceptos avanzados en el capítulo anterior. Es decir, nos preguntamos por los factores que pueden condicionar la evolución de las políticas públicas y la manera en que dichos procesos pueden tener lugar. Buscamos construir una aproximación que haga compatible dos vertientes. Por un lado, la centralidad que tienen en el análisis los actores (su capacidad de agencia) y los condicionamientos estructurales que reciben. Y por otro, el uso de determinados conceptos (en nuestro caso, el discurso político y el subsistema de políticas) que describen factores ligados a la acción de dichos actores y a los condicionamientos estructurales que experimentan.

En segunda instancia, presentamos un tipo de narrativa genérica que coloca los eventos-trayectoria en una línea temporal, con el objetivo de organizar el flujo de ocurrencias en función del sentido global del proceso bajo estudio. Este modelo permite incorporar en un mismo plano los diferentes eventos-trayectoria y establecer posibles relaciones entre ellos.

Finalmente, el capítulo concluye con la concreción sobre cómo esta potencial narrativa genérica se puede ver reflejada en nuestro caso de estudio. Es decir, en el desarrollo las políticas del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya (1980-2008).

1. LOS EVENTOS-TRAYECTORIA: DEFINICIONES E IMPLICACIONES

¿Cuáles son entonces los eventos de tipo trayectoria que analizamos en esta investigación? ¿Qué definiciones de tipo conceptual comportan? Vale la pena remarcar que los conceptos utilizados han sido presentados y debatidos en el marco teórico, pero hemos querido sistematizar y operacionalizar algunos de ellos en función de poder construir los eventos-trayectoria.

a. *Continuidad y cambio significativo de las políticas culturales*: Definido como el proceso que comporta la persistencia o la variación significativa a lo largo del tiempo de las características de los productos (contenidos y formas) de las políticas públicas en un dominio concreto. Si hablamos de cambio significativo es porque reconocemos el carácter dinámico del proceso de políticas y porque este estudio se centra en modificaciones que suponen un giro de las políticas públicas.

Entre los contenidos de las políticas nuestro análisis considerará particularmente¹:

- Los problemas públicos de las políticas: interpretaciones de condiciones que han sido definidas (de forma subjetiva) como problemáticas y que son objeto de atención por parte de las autoridades responsables de elaborar y aplicar la política. Reconociendo que existen múltiples interpretaciones en competición entre sí de lo que son los problemas, nuestro análisis contempla como primer contenido de la política pública la definición que consigue imponerse². Se pueden identificar en los objetivos y estrategias declaradas.
- Desarrollo presupuestario: tanto en los valores generales de la administración cultural analizada (total, esfuerzo cultural respecto al resto de políticas, euros por habitante, etc.), como en la distribución interna (por capítulos, por ámbitos sectoriales, etc.)
- Las acciones de carácter significativo: planes, programas y proyectos (incluyendo leyes) desarrollados. Diferenciando la orientación de dichas acciones respecto al tipo de política y al ámbito sectorial de intervención.

Entre las formas de las políticas nuestro análisis considerará particularmente:

- Los arreglos institucionales. En nuestro caso nos centraremos primordialmente en el desarrollo de la estructura organizacional de la administración responsable de las políticas. El análisis se centrará en el primer nivel de la estructura (incluyendo la evolución de las direcciones generales), pero pudiendo entrar en niveles inferiores (por ejemplo, dentro de una dirección general u organismo autónomo) cuando ello pueda dar pautas de cambios significativos en la concreción de la política.

b. *Desarrollo y variación del discurso político sobre la cultura*. Nos interesa particularmente el papel que tiene el discurso político en la acción de los actores y sus efectos en la legitimación simbólica de las políticas. Prestamos atención a la relación entre discurso político y programa de políticas, a la vigencia o caducidad del discurso para justificar dicho programa.

¹ Con el riesgo de resultar repetitivos, vale la pena recordar que nuestra investigación no analiza un evento o proceso de políticas en particular. No intentamos explicar la toma de una determinada decisión, sino el desarrollo de periodos de continuidad y de cambio significativo en los contenidos y formas.

² Los motivos acerca de por qué una definición logra imponerse se analizan a través de los eventos-trayectoria posteriores.

Los discursos políticos sobre la cultura se definen como las representaciones de los actores implicados en la formulación de las políticas sobre lo que entienden, adoptan y promueven como cultura. Representan guías para la acción, definiendo conceptos y normas a aplicarse, identificando problemas a resolver, desarrollando instrumentos y, en general, enmarcando el debate político en una arena de política pública determinada.

En ellos, se identifican:

- Elementos cognitivos y normativos. Ideas sobre la cultura que, basadas en argumentos de tipo empírico, justifican la necesidad (relevancia, aplicabilidad, coherencia) de las políticas. Y valores sobre la cultura que defienden lo apropiado que resultan las políticas apelando a valores nacionales (identidades, normas, memorias colectivas). Pueden resonar tanto en conocimientos y valores vigentes desde hace tiempo como en aquellos nuevos y emergentes.
- Prefiguración de los patrones de interacción entre los actores. El discurso político anuncia y prefigura un tipo de relación entre el gobierno y el resto de las elites políticas considerada necesaria para desarrollar las políticas.

Cada discurso político puede comportar diferentes marcos de políticas que según el lugar y el tiempo pueden primar en los actores. Como hemos avanzado, los marcos de política pública son principios de organización que transforman la información fragmentaria en un problema político estructurado y significativo³. Comportan diagnósticos, pronósticos y motivaciones sobre acontecimientos de la vida social considerados problemáticos.

Al mismo tiempo, los discursos operan en una esfera pública que genera su propio marco maestro, enfoque principal y oficial de atención para los participantes de la actividad. Como hemos avanzado, el marco maestro construye un escenario de legitimidad para las políticas y al mismo tiempo trata como algo aparte las alternativas de soluciones.

Por lo tanto, nuestro análisis del rol del discurso político en la acción de los actores y de sus efectos en la legitimación simbólica (o no) de las políticas presta atención a:

- Desarrollo, estabilidad y variación de las características del marco maestro o contexto de significado.
- Desarrollo, estabilidad y variación de la imagen de las políticas: definición y áreas de actuación de las políticas culturales, justificación de su necesidad, nivel de atención de los problemas de políticas culturales en la agenda macropolítica.
- Desarrollo de los procesos de alineamiento (o su imposibilidad) entre los marcos interpretativos de los diferentes actores y el marco maestro.

³ Como ya hemos discutido, los marcos, por lo tanto, no son lo mismo que los problemas públicos de las políticas. Aunque lógicamente guardan una relación estrecha.

c. *Desarrollo y variación del subsistema de políticas culturales.* Nos interesa particularmente el papel que tienen los actores del subsistema de políticas y sus efectos en el grado de legitimidad institucional de la intervención gubernamental. Es decir, la manera en que el desarrollo de las características del subsistema de políticas culturales de referencia afecta al reconocimiento de las capacidades del gobierno para formular las políticas culturales. Se trata de comprender en qué grado las políticas culturales son consideradas y aceptadas como espacio legítimo de políticas públicas por los actores del subsistema.

Los subsistemas de políticas implican comunidades de especialistas que operan por fuera del foco macropolítico y que están nucleadas por un tema o área. Como hemos avanzado, nuestra concepción del subsistema de políticas culturales y de los participantes que se incluyen en ella no se limita al llamado triángulo de hierro (*iron triangle*), sino que incluimos en su definición los actores de determinados niveles de gobierno. En particular aquellos que, ante un escenario marcado por reglas institucionales dadas, comparten significativas competencias. Así, resulta clave entender la formación de monopolios de políticas, o el control que logran ejercer determinadas organizaciones o instituciones. Pero también el desplazamiento de los actores entre niveles de gobierno (local, sub-estatal, estatal, supra-estatal) buscando apoyos, recursos o intentando localizar la jurisdicción sobre dichos asuntos.

El desarrollo de las características del subsistema de políticas culturales (en la acción de los actores y sus limitaciones) tiene efectos sobre el grado de legitimidad institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. Y dichas características pueden ser analizadas si se presta atención a la estabilidad y el cambio en determinados aspectos del subsistema:

- Desarrollo del número y tipo de actores que se incluyen en el subsistema. Al tiempo que la formación (y destrucción) de un monopolio de políticas.
- Desarrollo de la posición de poder de cada actor del subsistema, en base a la posesión de recursos legales, económicos, cognitivos, simbólicos, etc.
- Desarrollo del tipo de relación de los actores dentro del subsistema, particularmente entre los diferentes gobiernos entre sí, y con los grupos privados de intereses especiales mejor representados.
- Desarrollo del planteamiento del gobierno ante los problemas generadores de políticas y, en términos generales, ante el conflicto.

d. *Desarrollo de eventos exógenos al dominio de la política cultural.* Se trata de acontecimientos o fenómenos sociales que pueden tener impacto sobre el dominio de la política cultural, pero que

exceden dicho ámbito. En nuestro caso, tendremos particularmente en cuenta la plasmación institucional de las reglas de juego del sistema político. Y aquellos escenarios macro-políticos que ofrecen oportunidades para el cambio significativo en las políticas culturales. Esto incluye aspectos de tipo general como la confluencia de capacidades de gobierno o de tipo particular como las variaciones en el partido o coalición de partidos que asume el gobierno del sistema. En definitiva este evento-trayectoria es de carácter muy amplio porque, más que centrar el análisis, busca describir el contexto histórico institucional que enmarca el desarrollo de las políticas culturales, el discurso político sobre la cultura y el subsistema de las políticas culturales.

En definitiva, consideramos que tanto el fenómeno de continuidad significativa en los contenidos y formas de las políticas como el de cambio significativo están condicionados por una multiplicidad de elementos. En el dominio de las políticas culturales, ambos fenómenos pueden entenderse a partir del análisis del desarrollo del discurso político sobre la cultura y del subsistema de dichas políticas. En este marco, consideraremos también el efecto de determinados eventos exógenos. Así, conseguimos hacer compatible la centralidad que tienen en el análisis los actores (su capacidad de agencia) pero también los condicionamientos estructurales que reciben. La siguiente figura pretende plasmar en un mismo plano esta aproximación.

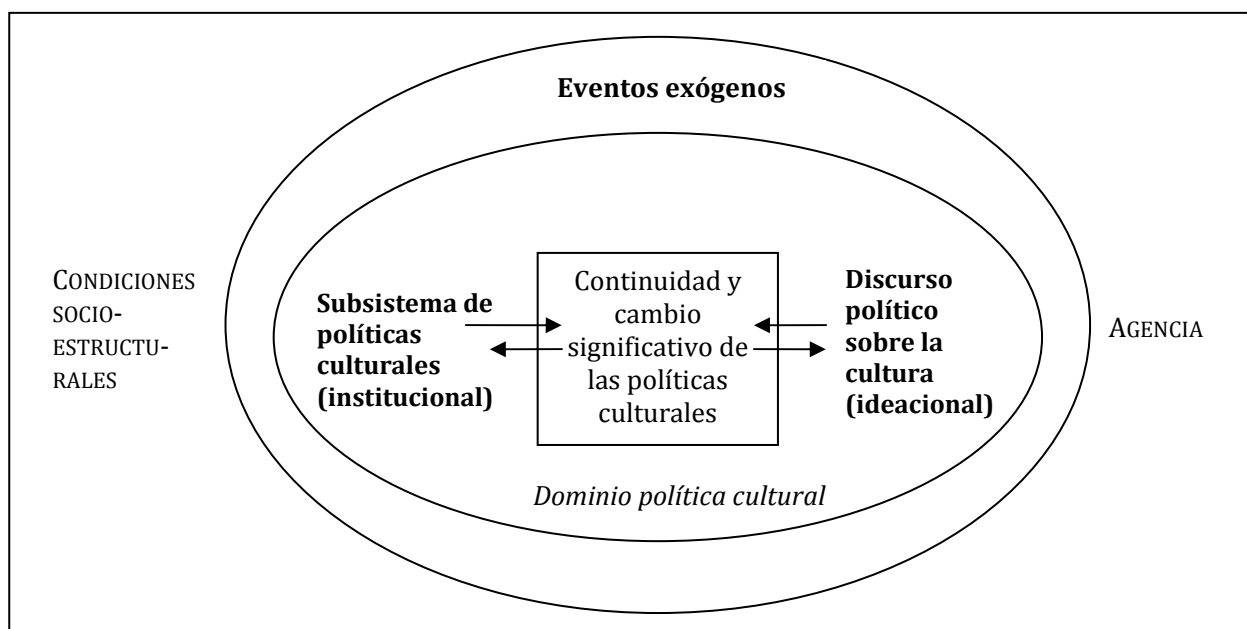


Figura 1. Marco para el análisis de los procesos de continuidad y de cambio significativo de los contenidos y formas de las políticas culturales

De esta manera, abordamos el análisis de la continuidad y el cambio significativo de las políticas culturales desde tres niveles simultáneos. El primero, de carácter general, nos lleva a preguntarnos en todo momento hasta qué punto los actores se ven condicionados por fenómenos socio-estructurales y cuál es su margen de agencia. En un segundo nivel, consideramos los eventos exógenos al dominio de la política cultural, lo que nos permite tener presente el contexto histórico institucional en que se suceden períodos de continuidad o de cambio significativo de las políticas. Y en tercer lugar, nuestra investigación presta especial atención al desarrollo de dos eventos, tanto de carácter institucional como ideacional: el subsistema de políticas y el discurso político. Esto nos permite endogenizar (en la medida que la evidencia así lo indique) la comprensión del desarrollo de dichos períodos de continuidad y cambio significativo.

Ahora bien, ¿cómo podemos elaborar un tipo de narrativa genérica de la continuidad y el cambio a partir de este marco? ¿Cómo colocar los eventos-trayectoria en una línea temporal, con el objetivo de organizar el flujo de acontecimientos en función del sentido global del proceso bajo estudio? Se trata de construir un proceso análogo, y por lo tanto no estrictamente igual, al de generación de hipótesis. A ello nos dedicamos en el siguiente apartado.

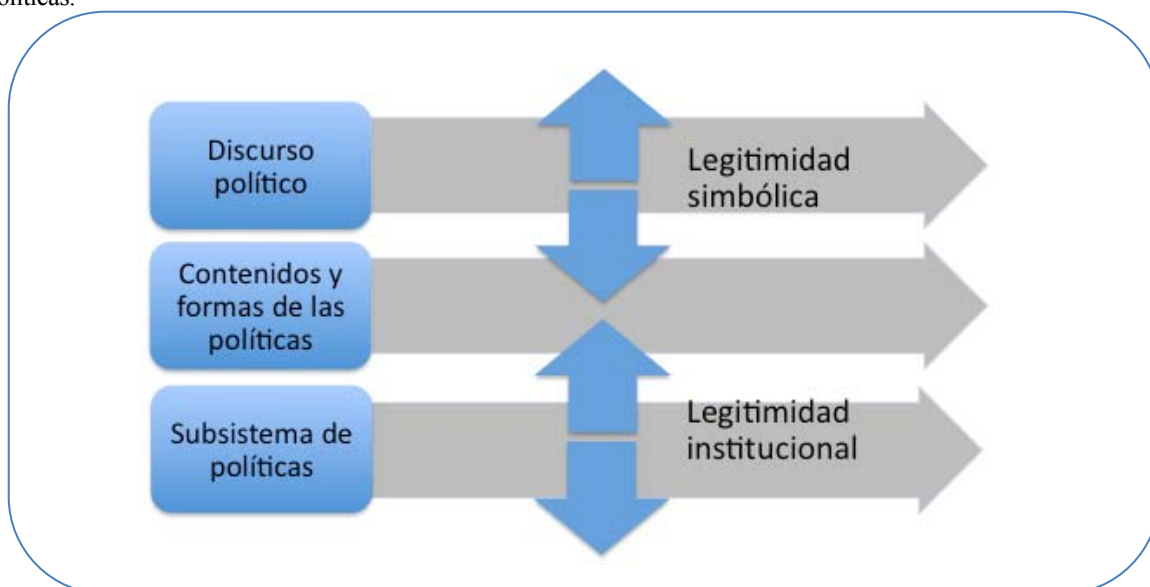
2. UNA POTENCIAL NARRATIVA GENÉRICA

Si en el apartado anterior presentábamos los eventos-trayectoria y construíamos un modelo de análisis en planos simultáneos, el objetivo ahora es explicitar la narración que conducirá dicho análisis. Consideramos que se trata de una potencial narrativa genérica que puede servir como herramienta no sólo para el análisis del dominio de la política cultural, sino también para otros ámbitos de políticas⁴.

En la figura número 2 se puede observar los eventos-trayectoria ubicados en una línea temporal. El objetivo es organizar el flujo de acontecimientos en función del sentido global del proceso bajo estudio.

⁴ Hemos discutido en apartados anteriores el alcance pretendido en esta investigación y los posibles problemas derivados.

Figura 2. Discurso político, subsistema de políticas y efectos de sus desarrollos sobre los contenidos y formas de las políticas.



Fuente: elaboración propia

Por un lado, en la figura observamos tres líneas temporales, ya que entendemos que los acontecimientos se producen de forma simultánea: los actores generan discurso político sobre la cultura, desarrollan subsistemas de políticas y toman decisiones respecto a los contenidos y formas de las políticas. Por otro, el cuadro intenta graficar los efectos tanto del desarrollo del discurso político (legitimidad simbólica) como del desarrollo de subsistemas de políticas (legitimidad institucional) sobre los contenidos y formas de las políticas.

Por su parte, la figura número 3 incorpora en un mismo plano los diferentes eventos-trayectoria y establece posibles relaciones entre ellos, así como los efectos de estas relaciones. Organiza de forma secuencial y coherente la línea de acontecimientos, de manera que podamos (en un proceso dialéctico en la etapa de análisis) identificar el papel que tiene cada uno.

¿Cómo podemos narrar la apertura al cambio en los contenidos y formas de las políticas? Un proceso de ese tipo se da al tiempo que se combinan, al menos, dos fenómenos. Por un lado, la disminución del grado de legitimidad simbólica, que puede derivar en una crisis de carácter ideacional. Nuevamente, en este punto el desarrollo del discurso político es un elemento central para los actores. Pero por otro lado, resulta clave también la pérdida de legitimidad institucional de la intervención gubernamental. El desarrollo del subsistema de políticas (y la pérdida de dicha legitimidad) puede comportar una crisis de carácter institucional.

Así, una perturbación significativa externa al dominio de políticas (como el cambio en la coalición del gobierno) no constituye una causa suficiente (aunque sí considerable) para la apertura al cambio en las políticas públicas.

Por último, si bien la apertura al cambio es un proceso evidenciable, las crisis ideacionales y los momentos de renegociación de las reglas institucionales no aseguran el cambio de los contenidos y las formas de las políticas, ni tampoco explican su dirección. Sino que, como se observa en la figura, dichos cambios vienen acompañados de un crecimiento en el grado de legitimidad tanto simbólica como institucional. En este proceso resultan clave las variaciones en el discurso político y en el subsistema de políticas.

Esta narrativa genérica comporta entonces una concepción particular del cambio en las políticas públicas. Ahora bien, nos interesa más el debate sobre el carácter del cambio que la discusión académica sobre su grado, ya que consideramos que el segundo viene condicionado por el primero. Es decir, el carácter de proceso político que implica el cambio de políticas supera el debate sobre su mayor o menor incrementalismo. Lo que determina la naturaleza del cambio y la innovación de las políticas es el ejercicio del poder político y no un proceso analítico de solución de problemas ni tampoco una actividad de tipo científica. Por eso, como indica Regonini (2001), la perspectiva falsacionista no resulta de utilidad para entender el carácter del cambio. Raramente la alternancia entre las “teorías” implícitas en las políticas públicas es el resultado de la demostración definitiva de errores y contradicciones. No es posible falsificar (falsacionar) una política, o al menos la obstinada controversia sobre las políticas parece indicar que los marcos de políticas se resisten a su falsificación sobre la base de la evidencia. Y esto nos sitúa en un punto equidistante tanto de una concepción estrictamente revolucionaria del cambio en las políticas como de una exclusivamente evolutiva.

3. UNA NARRATIVA PARA NUESTRO CASO DE ESTUDIO

Como hemos avanzado, esta tesis doctoral es fruto de una investigación de cuatro años, que incluyó la realización de diversos trabajos. Este proceso facilitó el diálogo continuo entre el caso

de estudio y la perspectiva teórica desarrollada y adoptada. Buscamos siempre una relación dialéctica entre el análisis del caso con la narrativa genérica de la continuidad y el cambio de las políticas públicas. Por eso, en este apartado presentamos brevemente una narrativa sobre nuestro caso de estudio, lógicamente en línea con la narrativa genérica sobre la continuidad y el cambio significativo de las políticas públicas.

En el desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya entre los años 1980 y 2008 es posible identificar dos grandes períodos, que no están separados por una estricta bisagra sino más bien por un espacio de intersecciones.

En primer lugar, podemos identificar un período de continuidad en los contenidos y las formas de las políticas culturales, que ocupa desde la creación del Departament de Cultura (1980) hasta finales de la década de 1990, es decir, los años previos a la última legislatura de gobierno de Convergència i Unió. Esta continuidad se corresponde con un proceso significativo de legitimación simbólica de las políticas, al tiempo que se desarrolla y resulta del todo vigente el discurso político de la denominada normalización cultural. Al mismo tiempo, el desarrollo de las características del subsistema de políticas culturales es clave en el proceso de legitimación institucional del gobierno de la Generalitat para la intervención en el ámbito de la cultura.

Ahora bien, tanto el grado de legitimidad simbólica como institucional de las políticas culturales de la Generalitat disminuirá de forma notable durante la década de 1990 hasta producir una doble crisis: de carácter ideacional e institucional. Esta apertura al cambio en las políticas dará paso a un segundo período.

En segundo lugar, podemos hablar de un período de cambio significativo en los contenidos y las formas de las políticas culturales de la Generalitat. Este período se inicia antes de que se produzca el cambio en la coalición de gobierno en la Generalitat. Es decir, las primeras modificaciones significativas en las políticas culturales comienzan con los últimos años de gobierno de la coalición Convergència i Unió. Y se extienden, al menos, hasta la sanción de la *Llei del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts* (2008)⁵. Dichos cambios significativos se corresponden con variaciones en el desarrollo del discurso político sobre la cultura y en el del subsistema de políticas, y una cierta recuperación del grado de legitimidad tanto simbólica como institucional.

El proceso de desarrollo de las políticas culturales en Cataluña ha implicado la multiplicación de dilemas y retos para estas políticas públicas. En nuestra narrativa se pueden identificar al menos cuatro de ellos:

⁵ Dejamos para el propio análisis la consideración de posibles subetapas en éste y los otros períodos analizados.

- a) Para las políticas públicas, el carácter político de la cultura ha sido calificado más como un problema a resolver y menos como una oportunidad
- b) Las políticas culturales se han visto inmersas en el debate entre dos posiciones respecto a la cultura: la que acentúa su carácter instrumental y la que destaca un conjunto de cualidades intrínsecas.
- c) Las políticas culturales se autodefinen al mismo tiempo como políticas sociales y como políticas de desarrollo económico, e intentan hacer compatibles ambas perspectivas a través de la apelación a la excelencia sectorial.
- d) Las políticas culturales han tenido dificultades para establecer diferencias entre interlocutores y destinatarios de sus acciones, de manera que su valor público se ha visto cuestionado.

Ahora bien, este no es un fenómeno exclusivo del Departament de Cultura de la Generalitat. Nuestra narrativa indica que en el desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat no es posible identificar un pasaje claro entre los paradigmas que la literatura científica ha utilizado de forma tradicional⁶. Pero esto no implica que dichas políticas hayan quedado al margen de la orientación del cambio a nivel internacional. Sino que, al contrario, esta evidencia indica dos elementos de análisis. Por un lado, que en Cataluña los agentes del ámbito público y privado que participan o condicionan la construcción de la política cultural reinterpretan estas tendencias bajo dos condicionamientos propios: un tipo particular de proceso de construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política. Pero por otro, que necesitamos repensar las perspectivas e instrumentos de análisis de los aparentes modelos de políticas culturales, así como la descripción de la orientación del cambio de dichas políticas. A ello nos dedicamos en el próximo capítulo.

⁶ Al menos para los países europeos y el mundo anglosajón. Analizados en el próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO DE LA POLÍTICA CULTURAL

Este capítulo está dedicado a caracterizar y discutir el desarrollo y la dirección del cambio de las políticas culturales tras la II Guerra Mundial, al menos en lo que respecta al conjunto de países de capitalismo avanzado en Europa y el mundo anglosajón. Partimos de nuestra visión del proceso de políticas y de los procesos de continuidad y cambio de las políticas culturales. En consonancia con dicha visión (y en definitiva, con los objetivos de esta investigación) nos interesa enfocar el papel que han jugado en el desarrollo y la dirección del cambio de las políticas culturales tanto las ideas y valores que los actores asocian a la cultura como la legitimidad institucional de la intervención gubernamental en ese ámbito. ¿Cómo se ha periodizado por parte de los analistas de políticas culturales esta evolución? ¿Qué dirección ha tomado el cambio de las políticas culturales en ese período?

Este capítulo tiene dos grandes objetivos, vinculados entre ellos. Por un lado, caracterizar el dominio de la política cultural y presentar algunos de los conceptos principales asociados que serán utilizados en el análisis de nuestro caso de estudio. Necesitamos entender la dirección general del cambio de las políticas culturales. Como hemos avanzado, ni las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya son un caso modélico (si tal cosa existiera) del desarrollo de las políticas culturales a nivel internacional, ni tampoco han quedado al margen de la orientación de dicho cambio. Y por otro lado, este capítulo tiene un segundo objetivo, que en definitiva está relacionado con el reto que plantea el análisis de un caso como el nuestro. Pretendemos repensar las perspectivas e instrumentos de análisis de los aparentes modelos de políticas culturales descritos por la comunidad de analistas, así como la descripción de la orientación del cambio de dichas políticas. Existe un cierto consenso en la comunidad científica sobre la existencia de dos paradigmas clásicos en la historia de las políticas culturales: el de la democratización de la cultura y el de la democracia cultural. E incluso sobre la aparición de innovaciones que van dejando atrás estos dos paradigmas. Esto significa también que en la evolución de las políticas culturales se pueden identificar modelos que no sólo han servido de guías para el análisis sino que se han constituido (algunos a posteriori) como referentes para la acción política. Pero también existe un cierto punto común entre los analistas de políticas culturales sobre la incrementalidad del cambio en este tipo de políticas, es decir, sobre la acumulación, el solapamiento, la competencia y no el simple reemplazo de las ideas, valores, patrones de interacción entre los agentes, objetivos políticos e instrumentos de intervención. ¿Qué implicaciones tiene esta perspectiva para la construcción de una potencial narrativa genérica sobre el desarrollo de las políticas culturales? ¿Podemos hablar de paradigmas en el desarrollo de las políticas culturales?

Si bien estas son preguntas fundamentales, creemos que el dominio de la política cultural (y muy particularmente nuestro caso de estudio) invita a ir más allá de la ya clásica discusión en ciencia política sobre el grado de incrementalidad o radicalidad del cambio. Por eso, hemos preferido hablar de cuatro grandes líneas de acción que los actores (con sus condicionantes) han ido desarrollando en el tiempo, sin que eso implique separación estricta entre ellas o que sus elementos resulten siempre excluyentes los unos de los otros. Lógicamente, las dos primeras (la de cultura-ilustrada y la de cultura-acción) coinciden, en varios de sus elementos, con los grandes paradigmas señalados. A partir de aquí, hemos prestado especial atención a la caducidad, la falta de validez de algunos de los preceptos de estas dos líneas de comprensión e intervención en el ámbito de la cultura. Y también de la dificultad de estas perspectivas para trabajar con la pluralidad de agentes y fenómenos presentes en la realidad cultural. Eso nos lleva entonces a intentar ordenar las nuevas lógicas presentes en la política cultural, los nuevos dilemas. Para nosotros, es posible hablar entonces de dos nuevas líneas de acción: la de cultura-instrumento y la de cultura-elástico.

1. LA LÍNEA DE CULTURA-ILUSTRADA

En Europa, los modelos clásicos de políticas culturales estuvieron representados, hasta hace pocos años, por Francia (y buena parte de la Europa continental) e Inglaterra (como referencia en el mundo anglosajón). A pesar de las diferencias, ambos modelos han seguido una evolución similar hasta nuestros días. Tras la II Guerra Mundial, la política cultural y el contrato entre actores públicos y privados fueron de carácter eminentemente nacional. Lo que se denominó el estado cultural francés (con André Malraux como ministro) impulsó la cultura como idea suprema de la modernidad. Por su parte, el modelo anglosajón de política cultural promovió también un sistema nacional de cultura regado con dinero público. En este caso, las agencias como el *Arts Council of Great Britain* eran las que administraban los recursos surgidos del contrato cultural: grandes exenciones fiscales, filantropía y colaboraciones de fundaciones privadas. Mientras el mundo anglosajón opta por financiar este proceso a partir de los incentivos fiscales, en un sistema basado en el principio del *arm's lenght* (distancia que busca impedir la injerencia gubernamental y gremial en la gestión del apoyo a las artes y la cultura), el modelo continental europeo encabezado por Francia se vuelca a la intervención directa de la administración.

En esta primera etapa, el concepto de cultura que estructuraba (y en parte lo continúa haciendo) las políticas públicas fue de carácter eurocéntrico, liberal y humanístico. Se considera el derecho y la potencialidad de todos los individuos (y de la sociedad) de beneficiarse de la

cultura. Este concepto ilustrado de cultura se asocia a la idea de civilización (y a la alta cultura), a la realización del espíritu humano más allá de la nacionalidad, recuperando así algunos elementos de la voz latina *cultus*. En su recorrido por la evolución de la idea de cultura, Terry Eagleton (2000) recupera el análisis de Raymond Williams (1980) y sitúa en el período posterior a la Revolución Francesa la asociación entre cultura y civilización. La cultura tiene como valor la promoción del progreso intelectual, espiritual, pero también material. La cultura se asocia al desarrollo técnico y económico, acentuando las nociones de orden, buen juicio y buenas maneras. Resulta significativo que esta idea de cultura se asocie a un proceso de secularización que desembocará en un orden socio político concreto: la civilización metropolitana de Inglaterra y Francia.

El principio de democratización de la cultura guía y legitima entonces la mayoría de políticas culturales europeas de los estados de bienestar tras la II Guerra Mundial. La cultura se presenta como fuerza social de interés colectivo, pero a merced de las disposiciones ocasionales del mercado. Por eso debe ser apoyada. Se trata de una de las primeras lógicas de justificación de la necesidad de políticas culturales: la lógica del bienestar social, que sugiere que sin unas políticas culturales adecuadas la dinámica social es deficiente. Se busca crear condiciones de acceso igualitario, sin atención especial para modelos previamente determinados, como por ejemplo los nacionalismos (Coelho, 2009).

La intervención gubernamental se centra en el fomento de la libre creación artística (tras las experiencias totalizantes de la guerra), la oferta cultural de calidad (apoyada sobre las infraestructuras públicas) y la protección del patrimonio (Bonet, 2001). Es en este período donde podemos identificar uno de los dilemas clave en la evolución de las políticas culturales (y de buena parte de las políticas públicas): la necesidad de congeniar el fomento de la excelencia y la democratización. Prueba de ello es el lema que inspiraba el inicio del *Arts Council of Great Britain* en 1946: “lo mejor para la mayoría” (Wu, 2007). La democratización cultural, como veremos a continuación, acabará por promover un tipo de cultura específica, intentando popularizar las llamadas artes eruditas, y ampliando el número de espectadores en ese ámbito (Coelho: 2009). Ahora bien, como reflexionaba tiempo antes Walter Benjamin (1989), el crecimiento del número de participantes ha modificado el índole de la participación. El intento de presentar, por ejemplo, la pintura a grandes públicos en museos y exposiciones es síntoma de su crisis, de la imposibilidad de ofrecer una recepción simultánea y colectiva. En los términos en que se plantea esta línea de política cultural, la democratización cultural no establecerá el camino para que ese público pueda organizar y controlar la recepción de la obra. Sin embargo, casi como contraparte, las infraestructuras culturales (impulsadas en este intento de popularización)

se consolidan como núcleo de las políticas culturales. Si bien esta consolidación responderá a diferentes circunstancias con el paso del tiempo, las palabras de Benjamin (1989) nos ayudan a comprender el porqué de esta centralidad en el origen. Si la obra de arte reclama una aparente actitud de recogimiento, la obra arquitectónica condiciona otra lógica: el público sumerge a la obra en sí mismo. Su recepción sucede en la disipación y por parte de una colectividad. Y así las edificaciones pueden ser recibidas por el uso o por la contemplación, táctil y ópticamente, e instrumentalizadas por los gobiernos con implicaciones diferentes.

Finalmente, y en consonancia con los anteriores elementos presentados, autores como Wimmer (2004) consideran que es en este período donde países como Austria institucionalizan el mito de la nación cultural y el regeneracionismo cultural, donde la cultura y la política se presentan como campos completamente separados. El verdadero arte, se dice, es políticamente independiente; y las instituciones deben asegurar que la cultura quede limpia de toda carga política.

2. LA PRIMERA EXPANSIÓN: LA CULTURA-ACCIÓN

Pronto, este primer concepto de cultura-ilustrada comienza a convivir con otro mucho más amplio. Diferentes voces abogan por la redefinición del arte y la cultura como espacio de experiencia, de subjetivación, de diálogo individual con los elementos estables de la identidad (Belfiore, 2004; Wu, 2007). Así, las culturas no representarían logros individuales sino una identidad colectiva. Se trata de una revisión que podemos entender como análoga al desarrollo de la idea de cultura que describe Williams (1980). Es decir, en dos sentidos: por un lado, una crítica de base romántica a la idea de civilización; y por otro, la difusión de los conceptos de cultura de base sociológica y antropológica.

Por un lado, la crítica a la asociación entre cultura e ilustración recupera un debate decimonónico, elementos propios del movimiento del romanticismo. Frente a la artificialidad, las propiedades externas (representadas en la urbanidad y el lujo), esta crítica a la civilización postula que la cultura se vincula con el desarrollo interior. Esto conllevará la necesidad de describir los medios y productos de ese desarrollo interior: el arte y literatura se presentan abstraídos como registro, recurso e impulso más profundo del espíritu humano. (Williams, 1980: 25). Si la cultura se opone a la ilustración es porque representa el progreso más estrictamente espiritual, intelectual y no material. Y como indica Eagleton (2000: 22-25), subraya las diferencias nacionales, las formas características de vida y no permite estar a gusto con el mundo.

Ahora bien, por otro lado, es el momento también de la popularización de los conceptos de base antropológica y sociológica de la cultura. En definitiva, se critica la idea restringida de cultura y se revaloran sus manifestaciones calificadas como populares y masivas, al mismo tiempo que se intenta en algunos casos superar esas dicotomías. Se incorpora la idea de las culturas (en plural), definida tiempo antes por el filósofo alemán Johann Herder y la corriente historicista. Esta recuperación es significativa porque, como indica Williams (1980), el ser humano se identifica entonces claramente como productor de su propia historia, pero dicho proceso no aparece como reductible a la razón ni su dirección conduce a la civilización europea. La idea de un proceso social que configura estilos de vida específicos y distintos es origen del sentido social comparativo de la cultura y de sus necesarias culturas plurales.

Esta aparente repolitización de la cultura impone una serie de retos a la acción de los poderes públicos y a la construcción de su legitimidad institucional para intervenir en ese ámbito, hasta ahora basada en el paradigma redistributivo del Estado de Bienestar. Proliferan las reivindicaciones artísticas, identitarias, comunitarias, territoriales, etc., basadas en este nuevo concepto de cultura. Es en este contexto donde se incorpora, sin que se reemplace el modelo vigente, la acción gubernamental en fomento de la democracia cultural. Así, la política cultural pública se vuelca a promover espacios de participación y expresión social comunitaria, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos en cuanto a las capacidades necesarias para la propia promoción cultural. La democracia cultural busca ya no ampliar el consumidor, sino discutir quien controla los mecanismos de producción cultural, y facilitar el acceso a dicha producción.

Esta perspectiva incorpora una nueva lógica de justificación de la política cultural. La política pública de fomento a las actividades artísticas implica la exhibición del poder con el que cuenta el gobierno. Se representa y vuelve más efectivo un orden social particular o algunas de sus características (Williams, 1980; Crameri, 2008). En algunos casos, esta justificación implica y se fundamenta en la ampliación, enaltecimiento o expansión de la nación, o lo que Mc Guigan (2004: 62) denomina “national aggrandizement”. Al mismo tiempo, esta lógica busca un sentido o un marco ideológico que oriente la dinámica social, como por ejemplo la identidad étnica, nacional, sexual, etc. (Coelho: 2009: 241-243). La promoción de la acción cultural se sustenta en patrones previamente definidos como de interés para el desarrollo nacional. La idea de cultura que se deriva de esta posición se construye como espacio de base no conflictiva en el que todas las clases sociales podrían aparentemente identificarse.

Coelho (2009: 243) identifica un subtipo de política cultural en esta lógica: el tradicionalismo patrimonialista. La preservación del folclore como núcleo de identidad nacional y el

consiguiente papel central de la cultura popular en la idea misma de cultura son dos de sus principales características. En algunas ocasiones también este subtipo implica que las formas culturales de elite y/o contestatarias resulten confinadas. Ahora bien, si analizamos la tradición desde la perspectiva de proceso hegemónico desarrollada por Williams (1980), cabe entenderla como fuerza activamente configurativa y ligada a continuidades prácticas (lugares, instituciones, idiomas). La clave será analizar los puntos vitales de conexión en que una versión del pasado ratifica el presente y señala direcciones en el futuro.

Esta renegociación de los límites del espacio de lo público y de lo privado en política cultural implica retos que las políticas no siempre consiguen superar. Por un lado, la participación masiva necesaria para el desarrollo del modelo de la democracia cultural no se produce, por lo que el espacio institucional estatal asume el papel de lo público. O bien con un alto grado de intervención directa de la administración central, por un lado. O bien a través de los *arts council*, que se convierten en “la voz colectiva del arte en el ámbito político” (Wu, 2007:49). Y esta será la tendencia, en consonancia con la futura profundización en un concepto instrumental de la cultura. Incluso Raymond Williams (1979: 159) ya describe esta tendencia al calificar el proceso social de las “organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas” (por ejemplo, el caso del *England Arts Council*) como la administración del consenso por cooptación.

Al mismo tiempo, comienza a forjarse la idea de que las administraciones locales están en iguales o mejores condiciones para emprender las tareas de promoción de la cultura que las instancias centrales. Esto implica que los diferentes niveles y agentes de la cultura comienzan a verse legitimados para demandar la cesión de competencias y un esfuerzo de coordinación a las administraciones centrales.

Pero esta evolución, que tiene algunos rasgos comunes para todas las políticas culturales occidentales, también presenta particularidades en el cambio y la continuidad del dominio según el país que se analice. Así, casos como el de Italia son representativos de la resistencia al cambio en la idea de cultura y del papel de las políticas culturales, de extensa tradición en la preservación del patrimonio (Belfiore, 2004). O también el de España, donde Arturo Rodríguez Morató (2005, 2007, 2008) y Xan Bouzada (2007a, 2007b) han estudiado la relación entre descentralización, identidad y desarrollo como eje de evolución de las políticas culturales en las comunidades autónomas.¹ A su vez, Ramon Zallo (1995, 2001, 2005, 2011) analiza el desarrollo (y sus dificultades) de culturas minoritarias y territoriales en un contexto de globalización y políticas para la diversidad. Por su parte, Rubio Aróstegui (2005) ha señalado como una de las causas principales del continuismo en las políticas públicas culturales del gobierno central la

¹ Es de gran interés, por su perspectiva y envergadura, el proyecto de investigación de análisis del sistema de la política cultural en España, coordinado por Rodríguez Morató (2008).

existencia de una concepción de fondo que deslegitimaba la acción pública del Estado en materia de cultura.

3. LA SEGUNDA EXPANSIÓN: LA CULTURA- INSTRUMENTO

Con los diversos conceptos de cultura conviviendo, en la década de 1980 surgen nuevos retos que ninguno de los modelos vigentes puede resolver. La idea de cultura continuará expandiéndose y volviéndose más compleja y maleable, al mismo tiempo que el dominio de las políticas culturales.

Por un lado, para algunos críticos con el papel del Estado cultural francés, la cultura representaba un dogma y un mito (una nueva religión de estado) que repercutía sobre el mantenimiento del status quo en el sistema político (Fumaroli, 1991). La idea de que la libertad, la identidad nacional y la universalidad de la ciudadanía se conseguirían a través de las artes escondía para el autor una estética oculta del Estado. Así, en Francia sobre todo, se alzaron voces en contra de lo que se consideraba una tendencia, culturalmente perversa, de institucionalización política (Négrier, 2003).

Por su parte, la legitimidad de las políticas públicas culturales pierde aún más espacio en los modelos británico y estadounidense (Wu, 2007). La idea de cultura como derecho fundamental, que necesita ser garantizado por el servicio público, pierde terreno con un Estado del Bienestar debilitado (Wimmer, 2004). El arte y la cultura se presentan como un producto que compite por el tiempo, interés y dinero del consumidor, y que por lo tanto debe demostrar su utilidad social y económica (más allá de lo propiamente artístico y cultural). Las instituciones públicas ven entonces modificado su papel (las políticas culturales públicas deben generar sus propios fondos) y la relación público-privado sufre una reconfiguración significativa.

En lo que respecta a la lógica de justificación de la política cultural, mientras las posturas social demócratas en Europa insisten en la percepción de la política cultural como instrumento de cohesión social, comienza a legitimarse el concepto de industrias culturales, donde la intervención del Estado está limitada al soporte a las actuaciones del mercado (Bonet, 2001; Wimmer, 2004).

Finalmente, como ya hemos apuntado, para algunos autores como Gray (2007), los cambios económicos, sociales y políticos de fines de 1970 y principios de 1980 llevan a lo que denomina mercaderización (*commodification*) de las políticas públicas, y así a la instrumentalización explícita de la cultura. Frente al poco peso estructural de las políticas culturales (comparado con otras políticas públicas), sobre todo a nivel local, los agentes culturales reciben demandas para

legitimar sus actuaciones con argumentos de tipo económico (aportación al desarrollo, regeneración territorial, etc.) y social (fomento de la cohesión, de la vitalidad de la sociedad civil, etc.).

Una de las características más relevantes de la perspectiva presentada es que se impulsa sobre todo desde experiencias e iniciativas públicas de gobiernos locales. Políticos y otros agentes implicados en la formulación de las políticas públicas en este nivel se interesan por las capacidades instrumentales del arte y la cultura. En este proceso, resulta crucial el hecho de que los profesionales de la cultura tengan desde hace un tiempo un nivel de visibilidad más alta en la arena política, pero sobre todo que esta visibilidad haya sido acompañada de una capacidad creciente del sector para aprovechar y explotar recursos económicos asociados a presupuestos de otras políticas sectoriales (Belfiore, 2002, 2006). Se trata de un fenómeno denominado *policy attachment*, es decir, una estrategia que permite a un sector de políticas públicas que tiene un peso en los presupuestos públicos relativamente bajo poder obtener recursos que le permitan conseguir sus objetivos.

En definitiva, la consolidación de esta nueva línea de acción no está desvinculada de las implicaciones que tiene para la economía contemporánea la caducidad de muchos preceptos y prácticas propias del modelo de producción industrial. Pero, como advierte Williams (1980), en sociedades de capitalismo avanzado sería un error ignorar el carácter material de la producción de un orden cultural, aislar la industria de la producción material del entretenimiento o el bienestar social. Sería un error continuar aislando, por ejemplo, la música, bajo denominaciones como reino del arte y las ideas o como superestructura. De esa manera no es posible comprenderlas como lo que son: prácticas reales, elementos de un proceso social material total, prácticas productivas. Y también de esta manera, el impulso de una línea de acción que promueve el carácter instrumental de la cultura ha implicado un doble procedimiento: el reconocimiento de la importancia social y económica de la cultura pero la deriva en su consideración como analgésico para desinflamar desigualdades sociales y económicas.

Nuevamente, es imperativo señalar que cada país o incluso territorios sin representación estatal, presentan variaciones de este modelo general. Así sucede, por ejemplo, en algunas comunidades autónomas del Estado español, con el surgimiento y consolidación de las industrias culturales en un contexto de globalización cultural. Este fenómeno se puede entender bajo el prisma de la proyección de valores identitarios y la búsqueda de nuevos espacios para aprovechar la dimensión económica de la cultura. Así, se pasa de una dialéctica de la relación entre centro y periferia en consolidación política, a una vinculada con la relación entre globalización e identidad autonómica (Bouzada, 2007a). Los retos de los que dependen las

políticas culturales se amplían, reubicando los dilemas tradicionales. El contexto del mundo global, una nueva economía de los valores añadidos inmateriales, y el estatus de nación dentro de un Estado plurinacional de algunas comunidades son tres condicionantes centrales (Zallo, 2005)

4. LA TERCERA EXPANSIÓN: LA CULTURA-ELÁSTICO

La cultura ha evolucionado hasta transformarse en un terreno elástico, omnipresente, un espacio desde el cual se puede intervenir en toda la esfera social y política. En palabras de Appadurai (1996:44), la cultura se ha transformado menos en lo que Bourdieu entiende como *habitus* (una esfera tácita de prácticas y modelos de ser reproducibles) y más en una arena para las elecciones conscientes, justificaciones y representaciones. En las últimas dos décadas el cambio en las relaciones entre política y cultura es significativo. La cultura, el tema del sentido, del lenguaje y de la convivencia, se vuelve nuclear para la política. Mucho de lo económico y lo propiamente político se plantea en términos básicamente culturales (Garretón, 1993, 2003). A su vez, la expansión casi indiscriminada de las fronteras de la idea de cultura se combina con la pérdida de referentes en el juicio estético (Fina, 2007). Frente a todo ello, los poderes públicos intentan actualizar la definición de cultura superando antiguas dicotomías (alta cultura, cultura de masas, etc.), cerrando brechas entre los conceptos más estrictos y los más amplios (Belfiore, 2004). En este proceso, la apelación a la excelencia y a la calidad cobra forma como discurso paradigmático, tanto en los poderes públicos como en el resto de los agentes culturales.

En primer lugar, para algunos autores (Craik, 2003; Belfiore, 2004), esto permite al gobierno intervenir de forma legítima en todos esos aspectos incluidos en la nueva definición de cultura (desde el diseño hasta las fiestas, desde las artes plásticas a las TIC, y un largo etcétera). Así, el Ministerio de Cultura francés ha extendido sus competencias en esos ámbitos, basándose en los límites de lo “profesional” y la “calidad”, límites que se han confirmado sin discusión (Négrier, 2005).

En segundo lugar, el discurso de la excelencia y la calidad en la cultura podría expresar un rechazo al giro instrumental económico de las políticas culturales, lo que enseña el mantenimiento de una concepción paternalista del estado que invoca (y continúa financiando) la noción de alta cultura (Stanbridge, 2002). O también, recuperando la lectura que Benjamin (1989) hace de las transformaciones en el arte sucedidas durante la primera mitad del siglo XX, la apelación a la excelencia puede comportar la defensa del *art pour l'art*. La crisis del arte ante las transformaciones de orden técnico (con sus repercusiones en otros ámbitos) comporta el

rechazo a su función social (en términos de proceso histórico) y el desarrollo de una teología del arte.

En tercer lugar, algunas posturas vinculan ese discurso con el intento (siempre inalcanzable) de muchos actores de despolitizar el campo de la cultura (Wimmer, 2004), no sólo en el sentido de reducir la injerencia partidista en la financiación de la cultura, sino también de vaciar de debate público e ideológico y eludir las implicaciones en la gestión del conflicto social que puedan tener las políticas culturales. Este giro que cobra el discurso de la excelencia y la calidad parte de la crítica a la cooperación entre los ámbitos amateur y profesional, pero también a la dispersión de los fondos otorgados en subvenciones. Pero la consolidación de este variante se da hacia finales de la década de 1990, con el encuentro con las ideas centrales de la Nueva Gestión Pública. Así, este discurso se tecnocratiza y se buscan criterios objetivos de evaluación de la acción pública en cultura. Esta tendencia comportará la separación del debate entre los objetivos político culturales y los criterios de excelencia. Y, como indica Nielsen (2003), sin un debate público sobre los criterios de calidad, los representantes de intereses específicos adquieren una posición privilegiada en la definición de dichos criterios de calidad.

En tanto que la calidad sugiere una autoridad a priori, este balance de poder puede resultar arbitrario y la legitimidad institucional del gobierno para intervenir en el ámbito de la cultura nuevamente se ve cuestionada. En este sentido, también con respecto al caso francés, Négrier (2005) se pregunta si el Ministerio de Cultura, que ha rechazado la herencia socio-cultural que contribuyó a crearlo en los años 50, puede contentarse con una visión abstracta y desde lo alto de la excelencia sectorial.

Este proceso sucede en un momento donde, cada vez más explícitamente, la política cultural se enfrenta a la cuestión de la construcción de la ciudadanía, sobre todo en un contexto de migraciones masivas en los últimos 30 años, pero especialmente a partir del año 2000. Para Miller y Yúdice (2004), la cultura recibe el valor (y la misión) de construir ciudadanía en un contexto de globalización, donde las categorías de individualismo y comunitarismo se muestran caducas. Las personas no encuentran su identidad colectiva ni en la soberanía individual ni en la participación política. Y el dilema del cual la política cultural, la política pública, aparentemente debe hacerse cargo es el de la continuidad en la necesidad de construcción nacional que recae sobre el Estado.

Así, las políticas culturales derivan hacia una nueva lógica de justificación, que se presenta como más neutral, con un menor trasfondo ideológico. Las políticas culturales son necesarias, se plantea, porque existe la necesidad de mejorar la comunicación entre el Estado y sus ciudadanos. Es la política cultural que se justifica ante la necesidad de recuperar la centralidad de la cultura

en la acción de gobierno. Por ejemplo, la de incluir una perspectiva cultural en todas las políticas públicas. Ahora bien, como indica Mc Guigan (2004:64) y Cramer (2008:7-9), la racionalidad detrás de este tipo de política está siempre explícitamente relacionada a la percepción que cada uno tenga de los beneficios intrínsecos de la cultura.

Planteado este escenario, el dilema central de las políticas públicas culturales es hoy el de encontrar una nueva lógica para la intervención gubernamental (Craik, 2003). Las viejas formas de políticas culturales nacionales ceden terreno a un nuevo paradigma surgido en el ámbito local (Cherbo y Wyszomirski, 2000; Rodríguez Morató, 2005), que en realidad es la suma de muchos de los aspectos ya señalados (adopción de una perspectiva sistémica de la cultura, expansión del campo de intervención de la política culturales, intento de gobierno multinivel de la cultura, etc.). Sin embargo, las tensiones y resistencias continúan ejerciendo influencia sobre el orden de las políticas públicas. Y los reclamos no sólo provienen de los sectores tradicionalmente vinculados con el financiamiento gubernamental de la cultura (artes escénicas y visuales, música, etc.), sino sobre todo de quienes defienden la idea de cultura vinculada a las identidades nacionales. Así, los gobiernos buscan un doble impacto: el desarrollo autónomo de la industria cultural, pero con un rol especial del estado en la protección de las tradiciones culturales de una nación.

Frente a este dilema, la solución planteada por diferentes políticas culturales ha sido la de la *desetatisation* (Craik, 2003: 30), es decir, la minimización de la intervención directa del gobierno y la adopción de estrategias como la privatización o autonomización: agencias independientes, subcontrataciones, reformas institucionales basadas en el principio de *arm's lenght*, etc. Palabras como *partenariado*, *cooperación* o *corresponsabilidad* se vuelven claves. De esta manera, los modelos clásicos de políticas culturales (el europeo continental y el anglosajón) resultan caducos e inadecuados para resolver estos dilemas, por lo que sus límites se desdibujan dando paso a nuevas configuraciones institucionales como las que hasta aquí hemos presentado.

Para concluir, en las dos tables siguientes recuperamos la necesidad de construir una herramienta de análisis de políticas culturales. Resumimos buena parte de la discusión presentada acerca de la dirección del cambio de las políticas culturales. Se trata de una abstracción que hemos realizado para intentar presentar la evolución de las políticas culturales a partir de las cuatro grandes líneas de acción. Una abstracción que no implica neutralidad. Es decir, los elementos principales de estas líneas han sido y son elementos de políticas públicas, referentes en la acción, cargados de valores. Reconociendo este carácter normativo, consideramos que puede resultar un instrumento científico de utilidad.

Recuperando nuestra visión del proceso de políticas, postulamos un análisis del cambio de las políticas culturales a partir de dos dimensiones. La tabla número 3 se refiere a la dimensión simbólica de dichas políticas.

Tabla 3. Orientaciones de las políticas culturales: dimensión simbólica

Línea de política pública	<i>Cultura- ilustrada</i>	<i>Cultura-acción</i>	<i>Cultura-instrumento</i>	<i>Cultura-elástico</i>	
DIMENSIÓN SIMBÓLICA	Problema a resolver	-Vínculo cultura-política (regímenes dictatoriales) -Falta de libertad de creación -Dificultad para combinar acceso democrático y excelencia en las obras	-Falta de reconocimiento de otras culturas -Restricciones en la participación de las personas	-Falta de utilidad económica y social de la cultura - Excesiva intervención estatal	-Contradicciones entre globalización y diversidad cultural -Excesiva politización -Falta de centralidad
	Idea de cultura	-Civilización -Alta cultura	-Espacio de experiencia y subjetivación -Identidad y forma característica de vida	-Producto -Servicio	-Sistema de producción -Escenario de representación y elección
	Valores asociados a cultura	-Beneficio y progreso individual universal -Integración al statu quo central -Reconstrucción Estado-nación	-Pertenencia colectiva y construcción identitaria -Desarrollo espiritual -Legitimidad político-institucional	-Crecimiento económico -Otras externalidades: regeneración urbana, educación, salud, etc.	-Consenso y equilibrio social -Creatividad -Innovación y competitividad -Construcción de ciudadanía
	Justificación de la política pública	Redistribución, corrección de la lógica del mercado	Creación de sistema de identificación	Promoción del desarrollo económico y social	-Mejora del sistema de gobierno (transversalidad) -Promoción del desarrollo (cultural) sostenible
	Rol de las políticas culturales (criterios y áreas preferentes)	-Fomento de la producción y la oferta de calidad -Difusión y acceso -Protección del patrimonio	-Promoción de espacios de participación y expresión social -Formación y estímulo del usuario	-Soporte a la industria cultural -(Des)regulación del mercado	-Profesionalización sectorial -Internacionalización
	Posición frente a la diversidad	Indiferencia/exclusión	Reconocimiento limitado	Interés (problema/oportunidad)	Integración condicionada

Fuente: elaboración propia

Los conceptos principales volcados en esta tabla aparecen desarrollados previamente, por lo que evitamos su repetición en este apartado. Pero sí que cabe destacar la dimensión simbólica

como el primero de los ejes necesarios para comprender la toma de decisiones de políticas públicas. Nos interesan las ideas y valores que se ponen en juego y acaban primando en el proceso de formulación de las políticas. El análisis de la dimensión simbólica nos permite, en su contraste con las formas y contenidos de las políticas, entender el proceso de construcción (y destrucción) de legitimidad simbólica de las políticas.

Pero, como hemos avanzado, en nuestra visión del proceso de políticas, el análisis de la dimensión procesual (como elemento intermedio en el eje problemas-decisión) nos permite reconstruir el desarrollo del subsistema de políticas. La tabla número 4, entonces, resume el desarrollo de la dimensión procesual de las políticas culturales en las cuatro orientaciones. Un tipo de información que, nuevamente en su contraste con las formas y contenidos de las políticas, nos permite una mejor comprensión del proceso de construcción (y destrucción) de legitimidad institucional de las políticas culturales.

Tabla 4. Orientaciones de las políticas culturales (dimensión procesual)

Línea de política pública		<i>Cultura- ilustrada</i>	<i>Cultura-acción</i>	<i>Cultura-instrumento</i>	<i>Cultura-elástico</i>
DIMENSIÓN PROCESUAL	Relación políticas culturales y sus receptores	Cultura <i>para</i> la gente	Cultura <i>de</i> la gente	Cultura <i>con</i> la gente de la cultura	
	Perfil del actor cultural	Animador cultural	Agente cultural	Productor cultural	Gestor cultural
	Distribución de recursos de poder entre actores	Asimétrica, predominancia gobierno estatal	Tendencia a simetría entre diferentes administraciones	Asimétrica, con predominancia del sector privado profesional	Simetría variable (gobiernos, sector privado, tercer sector)
	Tipo de relación gobierno- resto de actores	Imposición paternalista	Imposición negociada	Captividad	Búsqueda de consenso/cooptación
		Dirigismo	Clientelismo/Autonomía	Privatización/sectorialidad	<i>Desetatisation</i>
Aproximación gubernamental a la solución de problemas	Anticipación (objetivos manifiestos)	Anticipación frente a reclamos (conflicto limitado)	Respuesta reactiva (pérdida de legitimidad)	Combinación respuesta reactiva- posición anticipativa (desorientación)	

Fuente: elaboración propia

Si en los capítulos previos habíamos incidido en la comprensión del cómo y por qué podían desarrollarse períodos de continuidad y cambio de las políticas culturales, en este capítulo hemos buscado completar dicha perspectiva con un avance de la posible dirección del cambio.

En definitiva, este análisis entiende que la política cultural se refiere a los soportes institucionales que canalizan tanto la creatividad estética como los estilos colectivos de vida: es (o mejor, quiere ser) un puente entre los registros estético y antropológico. Se trata de un terreno

privilegiado para las hegemonías, que puede conciliar identidades antagónicas, ya que la cultura se entiende como el conflicto entre las formas dominantes, residuales y emergentes (Miller, Yúdice, 2001: 11-18). Para nosotros, esto cobra sentido en el análisis de las ideas y valores asignados a la cultura (en el desarrollo de un discurso político sobre la cultura). Y también en el reconocimiento que tiene la intervención gubernamental en dicho ámbito. Lo hegemónico es un vívido sistema de signos y valores que al experimentarse como prácticas parecen confirmarse. Es un sentido de la realidad para las gentes, más allá del cual es difícil movilizarse (Williams, 1980: 131). En la construcción de una política cultural hegemónica intervienen prácticas culturales y políticas, entre las que tienen un lugar clave la construcción de discursos políticos sobre la cultura y de subsistemas de políticas culturales. La doble legitimación simbólica e institucional de una política cultural la vuelven hegemónica. Su consolidación como tal puede condicionar la continuidad significativa en sus contenidos y formas. Ahora bien, un proceso hegemónico nunca es un a priori, sino que está alerta y receptivo a alternativas y a la oposición que cuestiona y amenaza su dominación (Williams, 1980:134). Así, una política cultural puede ver afectado su carácter hegemónico si deriva en una doble crisis simbólica e institucional. Esto implicará una apertura al cambio, donde tanto procesos contrahegemónicos como de hegemonías alternativas tienen lugar. Algunas alternativas a la política cultura hegemónica pueden ser entonces limitadas, cambiadas o incorporadas por dicha política. Pero otras pueden resultar irreductibles a la política cultural hegemónica original. De la combinación de estos movimientos dependerá el cambio en la política cultural.

En definitiva, este capítulo ha constituido una bisagra entre dos grandes partes de la tesis. La primera, que incluye desde el planteamiento de la investigación hasta la construcción del marco analítico. Y la segunda, el propio análisis del caso (y los subcasos) de estudio. Por eso consideramos necesario recordar al lector en estas líneas los elementos centrales de nuestra aproximación analítica. ¿Cómo podemos sintetizar el instrumental teórico con el que abordamos el análisis del caso? ¿Qué preguntas buscamos responder en los próximos tres capítulos? Coincidiendo con las dos grandes aportaciones de esta tesis, dos son también los ámbitos en que se concretan estas preguntas.

Por un lado, el análisis del desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat permitirá contribuir al conocimiento de la orientación histórica del cambio de las políticas culturales. ¿Cómo se puede caracterizar la dirección del cambio experimentado por las políticas culturales y cuáles son sus principales consecuencias? Como acabamos de presentar en este capítulo, nos

interesa comprobar cómo se presentan en el caso de estudio las cuatro orientaciones de políticas culturales señaladas (cultura-ilustrada, cultura-acción, cultura-instrumento y cultura-elástico). Tanto en su dimensiones simbólica como procesual. ¿Cómo los actores de nuestro caso de estudio reinterpretan dichas orientaciones bajo dos condicionamientos propios: un tipo particular de proceso de normalización y construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política? ¿Qué dilemas y retos se vuelven evidentes en este desarrollo? ¿Podemos hablar de una tendencia a la despolitización de las políticas culturales?

Por otro lado, el análisis del caso permitirá también una cierta comprensión del cómo y el porqué de la continuidad y el cambio de las políticas públicas en general, y de las culturales en particular. ¿Qué es lo que provoca que los contenidos de las políticas públicas se mantengan estables y similares durante un período significativo? ¿Cómo se entiende que un período de este tipo de paso a uno de inestabilidad y cambios en la dirección de dichos contenidos? ¿Qué papel tienen los actores a través de los discursos (y los marcos) y de los subsistemas de políticas?

Para responder dichas preguntas, el análisis del caso se aborda buscando comprobar y discutir una narrativa genérica de la continuidad y el cambio significativo de las políticas públicas en general, y de las políticas culturales en particular. Nos permitimos repetir la figura que resume dicha narrativa.

CAPÍTULO V

CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS CULTURALES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

1. INTRODUCCIÓN

Con este capítulo, abrimos el ámbito de nuestra investigación dedicado al análisis del caso de estudio. Por un lado, el núcleo de la información y conocimiento que el lector encontrará en este análisis de las políticas culturales de la Generalitat es inédito y constituye una aportación significativa de por sí¹. Pero por otro, los siguientes tres capítulos deben permitirnos poner en juego la narrativa genérica que hemos construido sobre los períodos de continuidad y cambio significativo de las políticas. En este capítulo nos centramos en el establecimiento de un período de continuidad y en el papel de los diferentes actores a través del análisis de las características de un determinado subsistema de políticas y del estudio del discurso político sobre la cultura.

Cabe recordar que para nosotros un período de continuidad de las políticas se sucede al tiempo que el grado de legitimación simbólica de las formas y contenidos de las políticas es destacado. La vigencia del discurso político resulta clave en este sentido. Ahora bien, dicha continuidad se produce al tiempo también que las características del subsistema de políticas implican un grado de legitimación institucional de la intervención gubernamental también significativo. Así, este capítulo pretender poner en juego la primera parte de nuestra narrativa para el caso que hemos construido. En los contenidos y las formas de las políticas culturales de la Generalitat es posible identificar un período de continuidad, que ocupa desde la creación del Departament de Cultura (1980) hasta finales de la década de 1990, es decir, los años previos a la última legislatura de gobierno de Convergència i Unió. Esta continuidad se corresponde con un grado significativo de legitimación simbólica de las políticas, al tiempo que se desarrolla y resulta del todo vigente el discurso político de la denominada normalización cultural. Al mismo tiempo, el desarrollo de las características del subsistema de políticas culturales hace al significativo grado de legitimidad institucional del gobierno de la Generalitat para la intervención en el ámbito de la cultura.

Ahora bien, tanto el grado de legitimación simbólica como institucional de las políticas culturales de la Generalitat disminuirá de forma notable durante la década de 1990 hasta producir una doble crisis: de carácter ideacional e institucional. En este capítulo, el lector podrá también encontrar los primeros elementos que perfilan esta doble crisis, aunque ello será tratado con detenimiento en el siguiente capítulo.

Finalmente, este capítulo analiza los retos a los que se enfrenta durante casi veinte años la política cultural de la Generalitat. Así, explicaremos cómo, por un lado, en el desarrollo de dichas políticas no es posible identificar un pasaje consecutivo entre las orientaciones de

¹ El lector puede encontrar en el anexo número 1 de esta tesis una cronología del Departament de Cultura (consejeros responsables y eventos significativos).

políticas culturales que hemos definido en el capítulo anterior. Pero por otro, esto no implica que las políticas de la Generalitat hayan quedado al margen de la orientación a nivel internacional o que no puedan analizarse retos comunes. Sino que, al contrario, esta evidencia indica dos elementos de análisis. Por un lado, que en Cataluña los agentes del ámbito público y privado que participan o condicionan la construcción de la política cultural reinterpretan estas tendencias bajo dos condicionamientos propios: un tipo particular de proceso de construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política. Y por otro, que nuestro caso de estudio puede dar pauta de elementos no contemplados en las orientaciones de políticas culturales que se han consensuado en la comunidad de analistas.

La estructura de este capítulo responde a la voluntad de poner en evidencia la narrativa genérica. Por eso, en primer lugar, presentamos los antecedentes más significativos que se ponen en juego con la creación del Departament de Cultura en 1980. Tras esta reflexión inicial, ordenamos el capítulo a través del análisis de cada uno de los eventos-trayectoria.

- a) **La continuidad en los productos (contenidos y formas) de las políticas culturales.** Se trata del segmento más descriptivo del capítulo, que busca resaltar aquellos cambios.
- b) **El desarrollo de las características del subsistema de políticas** que condiciona las políticas culturales de la Generalitat. Analizamos cómo se constituye y mantiene un significativo grado de legitimidad institucional del gobierno de la Generalitat para la intervención en el ámbito de la cultura. También avanzamos algunos de los retos más importantes que los diferentes actores involucrados en dicho subsistema imponen al Departament de Cultura.
- c) **El desarrollo del discurso político sobre la cultura.** Nos interesa particularmente el papel que tiene el discurso político en la acción de los actores, cómo estos desarrollan marcos de políticas y sus efectos en la legitimación simbólica de las políticas.

Junto con estos tres eventos-trayectoria, incorporamos de forma transversal al análisis el papel que pueden tener los eventos exógenos al dominio de la política cultural.

2. ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DEL DEPARTAMENT DE CULTURA

Cuando en el año 1980 se crea el Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, el Ministerio de Cultura francés llevaba más de veinte años de existencia, el *Arts Council of Great Britain* casi treinta y cinco y el *National Endowment for the Arts* en Estados Unidos se aproximaba a los quince. Incluso, en ese momento algunos de los preceptos de lo que hemos denominado línea de cultura-ilustrada (que habían legitimado buena parte de las políticas culturales en Europa) pasaban por un primer cuestionamiento. ¿Cómo se entiende la creación del

Departament de Cultura respecto a este contexto internacional de política cultural? ¿Y cómo respecto al contexto socio-político y cultural catalán?

2.1 De las referencias internacionales

La primera de las preguntas ha sido respondida por diversos investigadores (Fossas, 1990; Bonet, 2001; Rodríguez Morató, 2004; Rius, 2005), hecho que no impide una reinterpretación al respecto. Por un lado, se entiende que, en términos de modelo organizativo, el Ministerio de Cultura francés ejerce cierta influencia en la concepción del Departament de Cultura. Ahora bien, las notables diferencias contextuales implicarán la necesidad de una búsqueda de modelos alternativos en el futuro. Modelos más cercanos en términos de mercado cultural, características socio-lingüísticas o sistemas políticos, como por ejemplo Quebec o determinados países escandinavos.

Por otro lado, se ha explicado cómo la recepción de los llamados paradigmas de democratización y democracia cultural resulta muy limitada en las administraciones culturales de Cataluña, y ya no sólo en el Departament de Cultura. Para nosotros, como hemos avanzado, si bien en el desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya no es posible identificar la adopción plena de ninguno de aquellos denominados paradigmas, esto no implica que dichas políticas hayan quedado al margen de la orientación del cambio a nivel internacional. Abordemos entonces la segunda de nuestras preguntas iniciales, que hace referencia a la inserción del Departament de Cultura en el contexto socio político y cultural de principios de los años 1980.

2.2 De la herencia reclamada

El desarrollo de la tradición nacionalista en Cataluña comporta vínculos claves para entender el contexto de surgimiento del Departament de Cultura. Uno de los más significativos es el que relaciona cultura e identidad nacional, donde la lengua catalana ocupa un papel central². La construcción de una realidad nacional sin estado ha venido acompañada de la definición de la especificidad de la nación basada en la definición de una lengua y cultura entendidas como propias. Al tiempo que también de una cierta sensibilidad pública hacia la cultura y del desarrollo de un modelo de política cultural particular (Cubeles y Fina, 1998). ¿Cómo se explicita esta trayectoria en el momento en que Max Cahner asume como máximo responsable del Departament de Cultura en 1980?

² Numerosos e ideológicamente diversos trabajos han analizado los vínculos históricos entre estos aspectos. Sin pretender exhaustividad al respecto, algunas de las referencias consultables son Subiros (1983), Giner et al. (1996), Argelaguet (2008), Fernandez (2008) o Lo Cascio (2008). Cabe destacar también el trabajo de difusión de este tipo de análisis de la *Revista de llengua i dret*.

Para Albert Manent³, Cahner “pensava en el Congrés de Cultura Catalana” (Manent, 2010: 45), y tenía presente las conclusiones básicas de esa serie de iniciativas en defensa y promoción de la cultura catalana que tienen lugar entre 1976 y 1977. Una discusión relativamente plural y abierta a la ciudadanía sobre la situación de la cultura y el rol que debían jugar los poderes públicos en la futura Generalitat. Más allá de las reflexiones puntuales y la mayor o menor incorporación en el diseño del Departament de Cultura, dos aspectos presentes en dicho congreso resultan claves para entender el contexto en que nace la administración cultural de la Generalitat.

Por un lado, un discurso de carácter resistencialista es el que predomina en estas iniciativas que tienen como antecedente más directo, entre otros, las ideas y valores sobre la cultura defendidos durante la dictadura militar (Fernandez, 2009: 105). Los efectos devastadores de la dictadura comportan también la idealización del legado cultural y de las actitudes resistencialistas de la sociedad civil. A su vez, son significativas las referencias a las experiencias institucionales de política cultural previas al franquismo. Como reconoce Manent (2010: 22), “tot i que havia passat mig segle, el nou Departament de Cultura va voler considerar-se hereu del de Ventura Gassol”, es decir, del Departament de Cultura de la Generalitat republicana (1932-1939). Así, nos interesa destacar, más que las posibles correspondencias o diferencias entre uno y otro organismo, la voluntad de presentarse como herederos de los ideales del movimiento *noucentista*⁴ y de experiencias de autogobierno como, en primer lugar, la Mancomunitat de Catalunya (1914-1925) o la citada Generalitat.

Resulta lógico, como explican Rodríguez Morató (2004) y Rius (2005), que en lo que hace a modelo institucional estos antecedentes no resulten reaplicables en el contexto del ámbito cultural en los inicios de la década de 1980. Sobre todo porque las experiencias de institucionalización *noucentistas* de principios de siglo XX son más que nada de carácter científico, académico y educativo (de la creación del Institut d’Estudis Catalans a la del Consell de Pedagogia, entre otros). Ahora bien, que las iniciativas culturales significativas en ese período se desarrollaran en los ámbitos de patrimonio y bibliotecas (de la creación de la Junta de Museus de Barcelona a la de la Biblioteca de Catalunya) es un elemento a tener en cuenta para el análisis de la política cultural de la nueva Generalitat. Convendría no descuidar el componente noucentista en las bases de las políticas culturales de la Generalitat. Las palabras de Manent, reconociendo esa voluntad, comportan también una referencia explícita a la ciudad de Barcelona y el desarrollo del sector cultural privado. Porque lo que se pretendía, en el inicio del Departament de Cultura era, según Manent (2010:14), desarrollar “un programa total que arribes

³ Director general de actividades artísticas y literarias (y luego de difusión cultural) del Departament de Cultura desde 1980. Hombre de confianza del consejero Max Cahner y del presidente de la Generalitat Jordi Pujol.

⁴ Para una presentación del noucentismo y sus implicaciones político-culturales puede consultarse Riquer (1987), Bilbeny (1982, 1999) o Gabriel (1996), entre otros.

no sols a Barcelona sinó a tot el rerepais”. Y porque declararse herederos de la Generalitat republicana implicaba que “no hem d’oblidar que al període 1931-1939 es va realitzar una obra l’estudi de la qual pot servir, si més no, per suggerir coses com la descentralització cultural...” (Ibíd: 45). En definitiva, la reivindicación de dicha herencia comportaba una interpretación particular (y en ocasiones contradictoria) del papel que debía tener la ciudad de Barcelona y sus agentes culturales en la política cultural de la Generalitat, una política cultural construida sobre una idea de nación cultural.

2.3 Del desarrollo de Barcelona (y el sector cultural)

Como indican Rodríguez Morató (2004) y Rius (2005) las raíces del sector cultural moderno en Cataluña se sitúan en el contexto del proceso de industrialización del siglo XIX, con el desarrollo tanto de la burguesía industrial como de un numeroso proletariado. En la segunda mitad de dicho siglo, aparecen importantes iniciativas e instituciones culturales de carácter privado, con y sin ánimo de lucro, elitistas y populares, desde teatros a ateneos. La ciudad de Barcelona adquiere un papel preponderante, hecho destacable en un sistema político español significativamente centralista. El primer tercio del siglo XX será el de la consolidación del sector cultural (público y privado), un proceso interrumpido por la dictadura franquista, que comporta un ataque expreso sobre la cultura identificada con la lengua catalana.

La década de 1970, y particularmente en Barcelona, es el escenario donde se traduce la recuperación de la vitalidad del sector cultural, con un peso cada vez más significativo respecto el estado. Pero las diferencias socio-demográficas entre el principio y el final del franquismo respecto al lugar de Barcelona en Cataluña son notables. La concentración de la población en Barcelona y su diversidad de origen (resultado de los procesos migratorios durante la etapa franquista) son notables. Esto implicará, por ejemplo, que más del 50 % de la población en Cataluña resultara castellano parlante (Idescat, 1986). Como podremos analizar, los diferentes discursos políticos sobre la cultura incorporarán, de manera diversa, esta descripción en sus marcos de políticas.

2.4 De los elementos del sistema político

Como hemos avanzado, la comprensión del desarrollo de las políticas culturales debería poder contemplar eventos tanto internos como externos a dicho dominio de políticas. Así, incorporar una mirada sobre la plasmación institucional de las reglas de juego del sistema político español con el regreso de la democracia resulta necesario.

Por un lado, esta plasmación se observa en relación a aspectos de tipo general, como la confluencia de capacidades de gobierno en el dominio de la cultura, derivado de un complejo orden expresado en la Constitución Española de 1978 y el Estatut d'Autonomia de Catalunya. Si la Generalitat opta por reclamar entonces la competencia exclusiva en materia cultural, la transferencia se produce sobre todo en los ámbitos de patrimonio, museos, bibliotecas, archivos, industrias culturales y artes escénicas y música (Cubelles y Fina, 1998).

Pero la legislación no es clara sobre las funciones de cada administración pública y nivel de gobierno, y la Constitución Española marca que la atribución de competencias en cultura a un ente no excluye la atribución de esa misma tarea a otro organismo. Una sentencia del Tribunal Constitucional en 1984 consolidará este escenario⁵. Como podremos analizar, incluso los ayuntamientos tendrán la posibilidad de intervenir de forma activa en el ámbito de la cultura. Este escenario acabará siendo calificado como de “conurrencia total” (Fossas, 1990: 112). Así, el reparto impreciso de competencias dará lugar a continuas tensiones y conflictos entre el ministerio estatal competente y el Departament de Cultura, al tiempo que un escenario similar se establece entre la Generalitat y los ayuntamientos. Pero también huelga decir que este escenario comportará un marco para el desarrollo del gobierno multinivel de la cultura y será la base de la legitimidad del gobierno de la Generalitat para la formulación de políticas públicas en ese ámbito.

Por otro lado, aspectos en un plano más particular resultan claves para entender la plasmación de las reglas institucionales. Se trata del reparto de partidos o coaliciones de partidos que asumen el gobierno del sistema. En la Cataluña de la transición, el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) resulta el más votado tanto en las elecciones generales estatales (1977 y 1979) como en las municipales de 1979, lo que redundará en el gobierno, entre otros, del Ajuntament y Diputació de Barcelona. Por su parte, si Convergència i Unió consigue el control de diversos municipios de la Cataluña interior, el PSC hace lo propio en ciudades significativas como Lleida, Girona, Tarragona o Reus. Pero sobre todo resulta de gran impacto (para el propio partido como para el PSC) el triunfo de CiU en las elecciones autonómicas de 1980. Finalmente, un aspecto no menor es la mayoría con la que en 1982 el PSOE asume el gobierno español. Este reparto de poder se mantendrá, sobre todo en Cataluña, más o menos estable durante más de veinte años. Esta ordenación generará una dinámica particular de intereses políticos, que ha sido entendida como clave para explicar la dirección del sistema de la política cultural constitucionalmente establecido (Rodríguez Morató, 2004; Rius, 2005). Ahora bien, como hemos avanzado, si el

⁵ En su sentencia 49/1984, el Tribunal Constitucional declara que “...una reflexión sobre la vida cultural lleva a la conclusión de que la cultura es algo propio de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades...”.

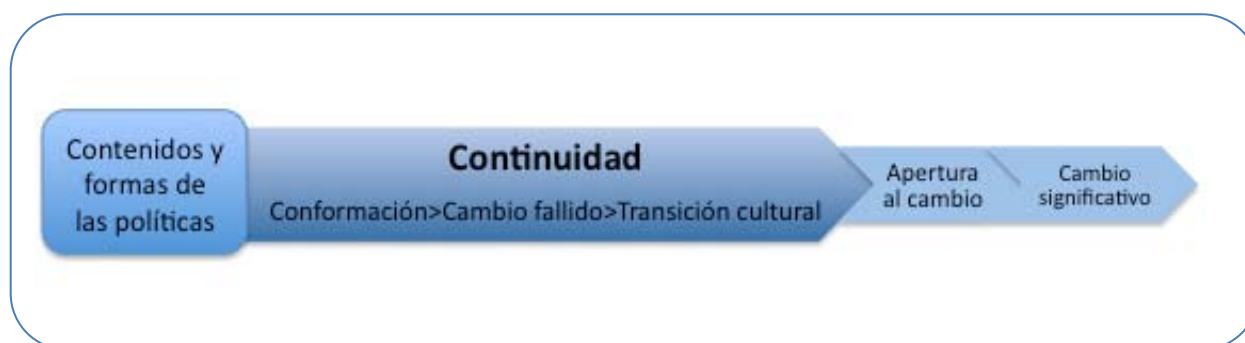
condicionamiento es significativo, no resulta suficiente para comprender los períodos de continuidad, apertura al cambio y cambio significativo de las políticas culturales, en nuestro caso de la Generalitat.

Abordemos entonces, teniendo en cuenta los elementos aquí presentados, la primera de las etapas de dicha política.

3. *EL DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS Y FORMAS DE LAS POLÍTICAS CULTURALES*

Abordamos en este apartado el primero de los eventos-trayectoria de nuestra narrativa genérica: la continuidad en los productos (contenidos y formas) de las políticas culturales. Buscamos demostrar que en las políticas culturales de la Generalitat es posible identificar un período de continuidad significativa, que ocupa desde la creación del Departament de Cultura (1980) hasta finales de la década de 1990, es decir, los años previos a la última legislatura de gobierno de Convergència i Unió. Este período puede ser definido en un sentido global como de continuidad de las políticas, y al mismo tiempo resulta factible puntualizar singularidades en los mandatos de los diversos responsables del Departament de Cultura. La figura 5 ilustra esta definición.

Figura 5. Subetapas en la continuidad significativa de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya



Fuente: elaboración propia

Como se observa, los períodos de continuidad significativa de las políticas culturales pueden caracterizarse como continuum al tiempo que a través de subetapas. En nuestro caso, dos de ellas, con una bisagra de por medio. La primera subetapa ilustra el nacimiento de un nuevo organismo en el contexto de la creación (o recuperación en distinto grado) de una administración pública. Es la etapa de la de conformación del Departament de Cultura y sobre todo asociada al mandato de Max Cahner (1980-1984) como consejero. Nuestro caso de estudio ilustra también cómo en los períodos de continuidad pueden existir fallidos intentos de establecer cambios significativos, bisagra entre dos subetapas. Así hemos calificado al mandato de Joan Rigol

(1984-1985). Este intento fallido da paso a la subetapa que hemos denominado de transición cultural, asociada al periodo de normalización cultural, bajo los mandatos de los consejeros Joaquim Ferrer (1986-1988), Joan Guitart (en dos legislaturas, entre 1988 y 1996) y buena parte del periodo de Joan Maria Pujals (1996-1999).

Ahora bien, sin descuidar estas subetapas, y con el objetivo de proseguir nuestra narrativa genérica, el lector encontrará este apartado ordenado a partir del análisis de los cuatro indicadores de los contenidos y formas de las políticas culturales:

3.1 Los problemas públicos de las políticas.

3.2 Los arreglos institucionales.

3.3 El desarrollo presupuestario.

3.4 Las acciones de carácter significativo: planes, programas y proyectos desarrollados.

3.1 Los problemas públicos de las políticas: del vacío institucional a la falta de normalidad

El primero de los productos de las políticas culturales que podemos analizar son aquellos aspectos relativos a la cultura en Cataluña que, de forma subjetiva, son definidos como problemáticas y que son objeto de atención por parte de las autoridades de la Generalitat.

a) La creación del departamento de Cultura: del proyecto Cahner a la apuesta de Rigol

¿Qué aspectos de la realidad cultural y política de la Cataluña de principios de la década de 1980 se ven reflejados en los objetivos señalados por los responsables del Departament de Cultura? Tal y como hemos avanzado, después de una larga y devastadora dictadura (particularmente grave en términos culturales y lingüísticos), la política cultural presenta como necesidad el desarrollo de la autonomía cultural y política de la sociedad catalana. Esto comporta la construcción como problemas públicos de las políticas culturales la inexistencia de infraestructuras culturales propias de la Generalitat, las dificultades que experimenta la lengua catalana, el poco reconocimiento del papel de la resistencia cultural de la sociedad civil durante el franquismo y la concentración de la actividad cultural en Barcelona. Los problemas del ámbito cultural se presentan entonces como problemas de institucionalización, y más precisamente como problemas, en primer lugar, de la propia Generalitat. Más allá de la cuestión institucional, otro de los problemas públicos que se imponen en las políticas es la noción de Cataluña como país agredido, especialmente en su identidad, hecho que demandaría una acción pública en favor de la defensa de esta identidad y de la reconstrucción nacional.

Con el paso de los primeros cuatro años de gobierno, esta particular definición de condiciones que se entienden como problemáticas empieza a ser explícitamente contestada,

fundamentalmente desde la órbita de los gobiernos socialistas y de determinados agentes culturales privados. Con la llegada del consejero Joan Rigol, en 1985, se abre un breve periodo donde el gobierno de la Generalitat parece introducir algunas modificaciones en los problemas públicos de la política cultural. Del análisis de los documentos impulsados por la consejería, como por ejemplo el llamado Pacto Cultural, se extrae que la política cultural se plantea como problema público la necesidad de delimitar el terreno y las responsabilidades entre las administraciones y también respecto al conjunto de la sociedad civil, así como evitar una definición restrictiva de las prácticas culturales. El Pacto Cultural es también un problema de articulación de las políticas culturales, con posiciones muy diversas entre los implicados en este sentido: Departament de Cultura, diputaciones y ayuntamientos. Aun así, este giro no acabará por concretarse y la salida del consejero Rigol dará paso a un periodo de prolongada continuidad en los planteamientos de la política cultural del Departamento.

b) La prolongada transición cultural

El periodo posterior a la salida del consejero Rigol es el de la consolidación de un debate que se extenderá de forma prolongada como mínimo hasta finales del siglo XX. El debate sobre la cultura catalana está marcado en esta etapa por una tensión entre la esencia y la gerencia. Es decir, entre la cultura entendida como fuente de identidad individual y colectiva, y la cultura como objeto de gestión pública (Giner et. al., 1996)⁶. Por su parte, la normalización cultural conforma la piedra de toque del discurso del nacionalismo catalán en cuestiones de política cultural. Esto comportaba la necesidad de adoptar, de acuerdo con la transición política, posturas pragmáticas y políticamente neutras. La normalización resulta entonces la fantasía del regreso a una Cataluña armónica, sin conflictos, rica y plena (Fernández, 2008).

En este periodo, el problema público de las políticas señala que la cultura en Cataluña ha sufrido de falta de normalidad, ya no sólo debido al régimen franquista sino que, como afirmaba el consejero Joaquim Ferrer en 1986, estamos hablando “d’un país que en els últims tres segles, i, concretament, en els últims dos segles, que és quan en molts altres països de la resta d’Europa i en altres llocs del món hi ha hagut la gran passa endavant, nosaltres no l’hem poguda fer senzillament per les successives, per les diverses situacions que han passat aquí.”⁷

⁶ En el apartado dedicado al discurso político sobre la cultura discutimos y proponemos una visión alternativa a esta idea. Hemos decidido no hacerlo en este capítulo para poder dedicarle el espacio que consideramos necesario y no repetir los argumentos.

⁷ Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 78, segunda legislatura, Comissió de Política Cultural, año 1986, pàgina 1048. A partir de ahora, utilizaremos la siguiente abreviatura: DSPC, número de sesión/número de legislatura, CPC, año:página.

Respecto al resto de los ámbitos propios de la política cultural, el planteamiento identificará durante todo este periodo como problema principal la falta de producción cultural, la escasez de generación de bienes culturales (y específicamente de aquellos en lengua catalana). La falta de normalidad como problema de la cultura en Cataluña se centra básicamente en la fase de producción. Dentro de este marco de referencia, el consejero Ferrer cita en su presentación ante el parlamento las palabras de Joaquim Moles: “El primer problema de la cultura a Catalunya és que produeix encara una imatge com la d’una persona que tingues un cap molt gros, i un cos esquifit i raquític.”⁸ Esta definición de determinadas condiciones como problemáticas continúa de forma similar durante los periodos de Joan Guitart y Joan Maria Pujals. Volveremos sobre la construcción de los problemas públicos de la política en el apartado de análisis del discurso político sobre la cultura, pero damos paso ahora a la explicación de la continuidad en otro de los productos de las políticas culturales de la Generalitat: los arreglos institucionales.

3.2 Los arreglos institucionales: creación y consolidación de un organigrama

Uno de los aspectos centrales en el análisis de las formas de la política cultural es el desarrollo de la estructura organizacional de la administración responsable de las políticas. Como hemos avanzado, el análisis se centrará en el primer nivel del organigrama del Departament de Cultura (incluyendo la evolución de las direcciones generales), pero el lector encontrará referencias puntuales a niveles inferiores (dentro de una dirección general u organismo autónomo) cuando ello pueda dar pautas de elementos significativos que expliquen la continuidad de las políticas culturales⁹.

a) Creación y búsqueda del modelo

Cuando el Departament de Cultura se estructura formalmente en 1980, el modelo que decide adoptar es un modelo de organización departamental clásico, conformado por un consejero y las direcciones generales. Esta decisión no se toma de forma aislada sino en el contexto general de creación de una nueva administración, la de la Generalitat (Ramio y Salvador, 2002). El primer Departament que estableció el consejero Max Cahner en 1980 se estructura básicamente en torno a una Dirección General de Patrimonio Cultural, una de Actividades Artísticas, una de Difusión Cultural y la de Política Lingüística, que es la única que permanecerá sin cambios, hasta su salida del Departament en 2003 con la llegada del gobierno tripartito. También se establece una

⁸ DSPC 078/02 CPC 1986:1043.

⁹ La información presentada en este apartado tiene como fuente el trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).

dirección general de medios de comunicación que sólo durará dos años, hasta 1982, año en que las competencias pasarán a Presidencia.

Durante los primeros años de existencia del Departament de Cultura, los cambios de organigrama se suceden rápidamente. La organización de las direcciones generales se divide en servicios o *serveis* (artes plásticas, museos, o teatro, entre otras), indicador de una incipiente organización sectorial del Departament, pero sobre todo de un aspecto de forma remarcable. Se trata de una cierta duplicidad en la gestión de estos ámbitos sectoriales, que cuentan con el llamado responsable de servicio o *cap de servei*, pero también con otra figura: un delegado del consejero para cada uno de esos ámbitos. Si el primero acabaría siendo un cargo ocupado por un funcionario de carrera administrativa, el segundo sería una persona de confianza del consejero. Se busca separar las funciones de ejecución y las de discusión o diseño de la política. Serán el consejero y el delegado quienes desarrollarán la relación con los agentes privados y las líneas de contenido de la política en cada ámbito.

En definitiva, estos aspectos demuestran, en un contexto de cambios y transferencias generales de las administraciones públicas, una falta de madurez en la estructuración del Departament y una orientación inicial con dificultades para afirmarse. Un proceso de consolidación que tendrá lugar en una segunda etapa.

b) Consolidación, estabilidad y continuidad en el organigrama

En el año 1986 y durante el mandato del consejero Joaquim Ferrer, que ocupa hasta septiembre de 1988, el organigrama no experimentará grandes modificaciones. Ahora bien, con la entrada del nuevo consejero Joan Guitart se desarrollará uno de los cambios más profundos y que acabará por consolidar las formas de la política durante toda esta etapa. De hecho, esta misma configuración es la que continuará hasta el año 2003.

La reestructuración del Departament de Cultura se justifica por razones de eficacia administrativa y economía, pero también demuestra la modernización de la administración y la tendencia a separar política patrimonial de promoción de la producción cultural, aspecto se potencia con esta reorganización. Uno de los aspectos en que se traduce esta reestructuración es en la reducción en el número de direcciones generales, que de siete pasa a cuatro.

A partir de 1989, la Dirección general de Promoción Cultural será la pieza clave del organigrama. La promoción se especializará por sectores artísticos y culturales. Durante la última etapa del consejero Guitart se incorpora al organigrama con rango de dirección general el Centro de Promoción de la Cultura Popular y Tradicional Catalana. A su vez, en 1996, con la entrada de Joan Maria Pujals como consejero de Cultura, el Departament suma las competencias

de juventud y deportes que pasan a ser Servicios Generales. Aún así, no se trata de un fenómeno singular, puesto que por ejemplo el Ministerio de Cultura español ha tenido varias veces estas funciones. Ni tampoco se puede considerar que sea un cambio significativo, puesto que las competencias de juventud permanecerán en el Departament sólo una legislatura y las de deportes, dos (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).

En definitiva, el desarrollo de los arreglos institucionales es indicador de la búsqueda, en primer lugar, de un modelo organizacional adecuado y su consolidación. Pero sobre todo, en segunda instancia, podemos hablar de un amplio período de continuidad en las formas de las políticas. Ahora bien, nuestra narrativa de esta continuidad incorpora también el análisis del presupuesto del Departament de Cultura en este período, que presentamos a continuación.

3.3 El desarrollo presupuestario: etapa fundacional y continuidad

En el siguiente apartado abordamos el análisis de los aspectos centrales del presupuesto del Departament de Cultura, tanto en los valores generales como en su distribución interna (por ámbitos sectoriales y por capítulos). El análisis se refiere al período temporal que estamos analizando en este capítulo, es decir, entre la creación del Departament de Cultura en 1980 y finales de la década de 1990. En el anexo número 2 de esta tesis el lector puede encontrar los gráficos correspondientes a cada uno de los ítems presupuestarios señalados, así como aclaraciones metodológicas sobre el tipo de datos utilizados¹⁰. Hemos preferido presentarlo de esta manera para agilizar la lectura de este apartado.

a) Presupuesto neto en cultura

Una primera etapa fundacional y de búsqueda del modelo del Departament de Cultura en el comienzo de la década de 1980 está caracterizada por presupuestos débiles y con vaivenes importantes (gráfico 1 en el anexo 2). A ello le sigue una segunda y más extensa etapa de normalización cultural, desde finales de la década de 1980 y hasta principios de la de 2000, que correspondería con la continuidad significativa de las políticas. El crecimiento del presupuesto en este período de continuidad es limitado pero sostenido, aunque con una caída en términos nominales el año 1995 (coincidiendo con un período de crisis en el conjunto de la Generalitat). Como podremos analizar, a partir de la década de 2000 el aumento de presupuesto será significativo.

¹⁰ Nuevamente cabe destacar que la información analizada tiene como fuente el trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).

b) Euros constantes

El análisis de euros constantes ¹¹ acentúa la continuidad significativa del período de normalización, ya que si descontamos las oscilaciones de la primera mitad de la década de 1980, en realidad los presupuestos se mantendrían sin ningún incremento hasta principios de la década de 2000 (gráfico 2 en el anexo 2). La paralización del presupuesto se establece alrededor de los 40 millones de euros constantes. Este hecho es aún más relevante si tenemos en cuenta que se trata de un período de crecimiento económico importante, con incrementos del PIB y de los recursos públicos. Como también tendremos oportunidad de analizar en capítulos siguientes, el incremento significativo en términos reales se produce con el primer gobierno tripartito y se mantiene con el segundo.

c) Presupuesto por sectores

A partir del año 1991, los datos sobre el presupuesto del Departament de Cultura nos permiten analizar su distribución porcentual por ámbitos de actuación, o lo que se entiende como sectores culturales (gráfico 3 en el anexo 2). Por lo tanto, si bien en lo que respecta al período que estamos analizando no contamos con información correspondiente a la década de 1980, sí que podemos interpretar dicha distribución por sectores para la etapa de continuidad. En primer lugar, comprobamos que los ámbitos que reciben mayor atención porcentual durante la década de 1990: museos, bibliotecas y artes escénicas (teatro y danza en este caso). Pero más allá de esto resulta de interés apuntar la continuidad en el desarrollo del presupuesto de buena parte de los ámbitos, exceptuando los incrementos a mediados de la década de 1990 en los sectores de museos y bibliotecas. Como analizaremos en el apartado siguiente, esta variación se corresponde con la inversión en la construcción de infraestructuras.

Para profundizar en el análisis y volver más inteligibles los datos, podemos agrupar el presupuesto en cinco categorías (gráfico 4 en el anexo 2). Así, las políticas patrimoniales (museos, patrimonio y archivos) mantienen un peso significativo durante la década de 1990, en general igualando (o incluso superando) a aquellas que podríamos denominar de promoción cultural directa: artes escénicas y otros sectores (artes visuales/plásticas, cine, música y letras). La continuidad se vuelve aun más evidente si consideramos que el ámbito de bibliotecas está englobado en la Dirección General de Patrimonio Cultural. Como tendremos oportunidad de analizar, esta tendencia cobrará un giro significativo en la década de 2000, con un ascenso de las

¹¹ Para construir el análisis del presupuesto constante en cultura en euros, se creó un índice de base 100 para el año 1980 a partir de los datos de inflación sobre Cataluña entre 1980 y 2010, proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).

políticas de promoción sectorial y de las industrias culturales. Profundicemos entonces en el análisis de los diferentes capítulos en los que se divide el presupuesto.

d) Presupuesto por capítulos

En este caso, los datos disponibles desde el año siguiente a la creación del Departament de Cultura nos permiten establecer nuevamente un período de continuidad significativa desde finales de la década de 1980 y hasta principios de la del 2000. Para facilitar la comprensión de los datos, hemos agrupado los capítulos en tres grandes tipos de partidas presupuestarias (gráfico 5 en el anexo 2):

- “Actividad propia”: incluye el capítulo I (gasto en personal) y el II (gasto en funcionamiento y organización de actividades).
- “Subvenciones a terceros”: se trata del capítulo IV (subvenciones para actividades).
- “Inversiones”: incluye el capítulo V (inversiones) y el VI (Subvenciones para inversiones).

Podemos identificar entonces tres tendencias para el período de continuidad. Por un lado, una inversión significativa y constante en actividad propia. Es decir, la consolidación de la administración y la tendencia a la intervención directa. Por otro, el gasto también significativo en las inversiones, sobre todo desde finales de la década de 1980 y hasta finales de la de 1990. Es el período en que se crean o reforman los grandes equipamientos culturales, con la correspondiente inversión en infraestructura. Y finalmente, una partida constante del presupuesto dedicado a la subvención a actividades a terceros (es decir, excluyendo las inversiones). Esta partida no experimenta cambios significativos hasta finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, con la consolidación de los procesos de agencialización que analizaremos debidamente.

En definitiva, cabe concluir este apartado de análisis presupuestario con un resumen de la continuidad significativa de las políticas, tanto en los valores generales del presupuesto del Departament como en su distribución interna.

Tabla 5 – Indicadores presupuestarios de continuidad significativa. Fuente: elaboración propia.

Indicadores presupuestarios	Elementos de continuidad significativa
Valores generales (neto, euros constantes)	Institucionalización: volatilidad (inicial) más consolidación y congelación posterior
Ámbitos	Políticas patrimoniales-grandes equipamientos
Capítulos	-Actividad propia: intervención directa -Inversiones: infraestructuras -Limitadas subvenciones a terceros

Ahora bien, el análisis presupuestario requiere, en general, de un enfoque complementario. En nuestro caso, esto nos conduce al análisis de las iniciativas de políticas más significativas de cada uno de los consejeros.

3.4 Las iniciativas significativas: de la etapa fundacional a la continuidad en la normalización cultural

En este apartado presentamos y analizamos el desarrollo de los contenidos de la política cultural a partir de las iniciativas (leyes, programas y acciones) más significativas del Departament de Cultura. Aunque analizamos el desarrollo de las iniciativas para diferentes sectores (de patrimonio a cultura popular, de teatro a letras, etc.), hemos preferido incorporar una mirada de conjunto de la política, centrándonos en la caracterización de su tipo general.

a) Etapa fundacional (1980-1985)

Como hemos avanzado, el Departament de Cultura de la Generalitat se crea en el año 1980. Se parte de una debilidad estructural de recursos e instrumentos, y los esfuerzos se concentran en constituir la estructura institucional y administrativa.

Max Cahner: los fundamentos de la orientación del Departament de Cultura

Bajo la dirección de Cahner, el acento de las políticas culturales recae en un tipo de intervención directa de la Generalitat con prioridad para la generación de oferta cultural. Si bien no se establecen planes estructurales de política cultural, se prevé un despliegue que busca equilibrar la oferta en el territorio, sobre todo en determinados ámbitos y a partir del establecimiento de equipamientos culturales. Así, se crea la *Entitat Autònoma d'Organització de Festes i Espectacles* (ley de 1981) y se aprueban las leyes de *Biblioteques* (1981) y de *Normalització Lingüística* (1983). Determinadas iniciativas, como la *Xarxa de Museus de Catalunya*, enseñan la orientación de la acción política así como sus limitaciones. Nacional y comarcal son los dos adjetivos para denominar la concepción de esta red. Es decir, se busca el establecimiento de museos nacionales de referencia y, por otro lado, que cada comarca disponga de un museo propio. Aun así, no existe una planificación de los medios necesarios y muchas de estas iniciativas no acaban de completarse. Cómo reconoce un documento que resume la obra de gobierno de CiU (Centre d'Estudis Jordi Pujol, 2009: 103), “l'objectiu últim -que totes les comarques disposessin d'un museu- no s'acomplí.”

Desde una perspectiva similar se pueden entender propuestas como las de construir un teatro para cada comarca, que sólo se concreta en casos como el Teatro Fortuny de Reus. Al mismo tiempo, en 1981 la Generalitat alquila el Teatro Romea de Barcelona, lo reforma y ubica allí la

sede principal del *Centre Dramàtic de la Generalitat*, para transformarlo en “l’organisme públic que canalitzà totes les activitats teatrals (produccions, cicles, etcètera) organitzades per la Generalitat entre 1981 i la inauguració del Teatre Nacional.” (CEJP, 2009: 159). Producción y oferta de carácter definido como nacional son las orientaciones de la iniciativa de alquilar el teatro Poliorama en 1982, también en Barcelona, que en 1984 acabará transformándose en espacio complementario del Centre Dramàtic y sede de la compañía de Josep Maria Flotats.

En definitiva, la política de inversión en infraestructuras culturales que desarrolla el Departamento acabará concentrándose en la ciudad de Barcelona. Es allí donde se invierte, sobre todo, en grandes equipamientos culturales. Por lo tanto, y más allá del debate entre administraciones y partidos políticos, este hecho implica dos aspectos. Por un lado, la constatación de las limitaciones de la política aparentemente descentralizadora, pero por otro, el lugar significativo que ocupa Barcelona en la política cultural de la Generalitat.

Cómo hemos avanzado, la normalización cultural implicaba, en esta etapa de carácter resistencialista, la necesidad de impulsar la oferta cultural en lengua catalana. El ámbito de la literatura será uno de los más marcados por esta tendencia. Como ejemplo de este tipo de iniciativa, desde el gobierno se impulsa la proliferación de premios literarios, que se entienden como instrumento para asegurar la supervivencia de la cultura catalana (Fernandez, 2008: 209). Si este tipo de iniciativas estaban vinculadas a la figura del escritor, otros hacían hincapié en el sector editorial que publicaba en catalán. Cómo explica Albert Manent¹² (2010: 122) “per part meva vaig fer servir l’amistat que teníem per fer li arribar (a Cahner) els desigs i les inquietuds del sector editorial, i d’una reunió informal amb una bona colla d’editors que em van demanar que la convoques a Montserrat, en va sorgir la formula del suport genèric al llibre català.” El *suport generic* implicaba la compra automática de un número determinado de ejemplares (entre 200 y 300 según el precio y tirada) de todos los libros editados en catalán por empresas del sector.

Las iniciativas en el ámbito del cine, que se orientan también a estimular la producción, son indicativas de la tendencia particular en la constitución del proyecto de normalización cultural. Un documento de CiU resume esta orientación: “els primers anys s’intentava subvencionar el major nombre possible de pel·lícules; anys després es preferí subvencionar-ne menys però amb més imports” (CEJP: 192). Ahora bien, el proyecto de normalización cultural quedaba estrictamente ligado a la política lingüística: el cine como potencial herramienta de normalización lingüística. Esto implicó en un primer momento el fomento del doblaje con

¹² Escritor y ex-director general de actividades artísticas y literarias (y después de difusión cultural) del Departament de Cultura desde 1980. Persona de confianza del consejero Max Cahner y del Presidente de la Generalitat Jordi Pujol.

iniciativas como la doble versión (donde la Generalitat pagaba la versión en catalán de cualquier película que se rodara en castellano en Cataluña) y sólo en la década de 1990 la subvención a películas en versión original en lengua catalana. Aún así, se reconoce que “en termes d’eficàcia, doncs, les polítiques que la Generalitat va desenvolupar per portar el català als cinemes han fracassat” (CEJP: 193).

Joan Rigol: acuerdos y conflictos

Las iniciativas desarrolladas durante el tiempo en el que Joan Rigol ocupa el cargo de consejero del Departament de Cultura (julio 1984-diciembre 1985) no se limitan estrictamente al llamado Pacto Cultural, aunque quedan vinculadas a este contexto. Así, el nuevo consejero crea el *Consell Assessor de Cultura de la Generalitat de Catalunya*, integrado por agentes del sector cultural de cierta pluralidad ideológica. No se trata de un organismo que tenga un correlato formal en el organigrama del Departament, elemento que generó desconfianza entre sus cargos. Pero sí que consideramos que es indicador de los contenidos (y de alguna manera de las formas) de la política cultural y de su desarrollo.

En este contexto se comienza a diseñar el Museu d’Art Contemporani de Barcelona (MACB por entonces). En este contexto, el Ajuntament cede el edificio del antiguo convento de Santa Mònica para ubicar un museo provisional. Aun así, el proyecto de museo se retrasa y el Centre d’Arts Santa Mònica pasará a ser conocido como el centro de arte de la Generalitat (Rius, 2005). Este posicionamiento, que implica especialmente a la ciudad de Barcelona, convive con iniciativas que intentan (con dificultades ante la falta de planificación y dotación de instrumentos) desarrollar la mirada territorial impulsada por Cahner. Sobre todo, en la mirada comarcal en las infraestructuras, como por ejemplo en la ley de *Arxius* (1985).

Ahora bien, para acabar de presentar las iniciativas centrales de este periodo es necesario comprender las implicaciones del desarrollo y fracaso del “Acord-marc entre les institucions catalanes per la coordinació de llur política en relació amb les entitats culturals bàsiques”, que se ha conocido como Pacto Cultural. El encaje fallido de las posiciones implicadas deriva finalmente en el fracaso del pacto, hecho que ha sido explicado desde diferentes ángulos¹³. El Presidente de la Generalitat Jordi Pujol no apoya el pacto y la Diputació de Tarragona, presidida por Josep Gomis, no firma el documento. Por otro lado, el acuerdo no recibirá la dotación económica por parte del gobierno para poder ser desplegado y el consejero Rigol renuncia a su cargo, con la consiguiente disolución del *Consell Assessor*.

¹³ Es poden consultar Font (1991), Giner et alt. (1996) o Manent (2010).

Más allá de las razones coyunturales sobre el fracaso del pacto, y de las responsabilidades diversas, este episodio representa la confirmación de determinadas líneas de política cultural anteriores a la polémica, así como la imposibilidad de establecer cambios en su orientación.

b) La continuidad en la normalización cultural

Esta etapa está caracterizada por la continuidad significativa en el tipo de iniciativas desarrolladas por el Departament de Cultura. En particular, lo que podemos denominar como periodo de normalización cultural incluye las iniciativas desarrolladas bajo los mandatos de los consejeros Joaquim Ferrer (1986-1988), Joan Guitart (en dos legislaturas, entre 1988 y 1996) y buena parte del periodo de Joan Maria Pujals (1996-1999).

Joaquim Ferrer y Joan Guitart: el despliegue de la normalización y sus límites

Tanto el llamado programa de *desplegament cultural* impulsado por Ferrer como la continuidad en el programa del consejero Guitart implican el desarrollo de una suma de equipamientos e infraestructuras culturales, así como la aprobación de un conjunto de leyes.

En primer lugar, el acento en la construcción de equipamientos recae en organismos de gran envergadura, con connotaciones que podríamos denominar de carácter simbólico nacional y en su inmensa mayoría situados en la ciudad de Barcelona. Estas iniciativas se corresponden con un tipo de política de intervención directa por parte de la Generalitat con prioridad para la generación de oferta cultural. Se trata de una oferta de carácter definido como nacional, en buena medida entendida como aquella que se desarrolla en lengua catalana. En su presentación de la obra de gobierno de CiU, el Centre d'Estudis Jordi Pujol (2009: 158) señala:

En matèria d'infraestructures, es perseguiren dos grans propòsits. D'una banda, la creació d'una infraestructura nacional pública on s'hi escenifiquessin les produccions de la Generalitat. De l'altra, la creació i el manteniment de la infraestructura pública de titularitat municipal i de les sales privades.

Así, cabe señalar que el primero de los propósitos prevalecerá en su despliegue sobre el segundo. El Departament de Cultura buscará combinar políticas constitutivas más propias de un periodo de transición con otros con aparente carácter distributivo e incluso, en algunos casos, redistributivo. Este despliegue presentará dificultades y pondrá de relevo algunas contradicciones, particularmente el objetivo de crear y mantener la infraestructura municipal.

Por un lado, el carácter más bien discrecional y limitado del programa político cultural del Departament se manifiesta en la ausencia de planificación estratégica y territorial. Esto

comportará el despliegue de los grandes equipamientos sin una planificación sustantiva ni un marco de coordinación sectorial o territorial.¹⁴

Ahora bien, la política de inversión en infraestructuras del Departamento tampoco responde a una revisión consciente de las diferentes necesidades territoriales. Su aparente carácter descentralizador no se corresponde con las inversiones destinadas a la construcción de grandes equipamientos a la ciudad de Barcelona. En 1993, el 33% del total del presupuesto del Departament de Cultura en el ámbito de las artes escénicas se dedica a la construcción del TNC. Al tiempo que el 75% del presupuesto dedicado al sector de la música se destina a grandes infraestructuras de instituciones tradicionales (*Liceu, Palau de la Música, Auditori*) (Cubelles y Fina, 1998). Por último, es significativo que entre 1990 y 1996 sólo diez instituciones o equipamientos reciben el 90% de las subvenciones del Departament de Cultura previstas para ese fin (Corominas, 1999). Estas cifras son indicativas del carácter del proyecto de normalización cultural y algunas de sus contradicciones, pero también de la importancia que tiene la ciudad de Barcelona para la política cultural de la Generalitat.

En segundo lugar, otra de las características de este periodo, sobre todo en tiempo del consejero Guitart, es la tarea legisladora. El objetivo que se presenta es el de regular y racionalizar las competencias y el mapa de las instituciones culturales. Ahora bien, las leyes se refieren en su mayor parte a la cultura de tipo patrimonial-tradicional¹⁵. En definitiva, el patrimonio no se reconocerá como recurso para el desarrollo territorial y local hasta muy avanzada la década de 1990.

Entre las pocas leyes referidas a la difusión o promoción cultural podríamos situar la de la Entitat Autònoma Institució de les Lletres Catalanes (ILC) (1987), una organización que había sido creada originalmente durante la guerra civil. La recuperación de la ILC es indicador de la continuidad en el modelo de normalización cultural respecto al periodo del consejero Cahner, aunque con acento en el apoyo a determinadas acciones del sector privado. Como indica Manent (2010: 276), la misma ILC se crea a través de un proyecto de ley consensuado entre el Departament, la Associació d'Escriptors en Llengua Catalana y el PEN catalán. Normalizar el sector editorial catalán implicará impulsar la publicación¹⁶.

¹⁴ La *Llei de Museus* (1990), significativa en cuanto a la posibilidad de estructurar y equilibrar estos equipamientos así como para otorgar responsabilidades a los diferentes agentes, no encuentra el apoyo necesario para su despliegue.

¹⁵ Detalladas en el anexo 1.

¹⁶ Por un lado, a través del apoyo a la traducción de obra extranjera al catalán. Y por otro, a partir del gran número de publicaciones editadas por el área de Publicaciones del Departament de Cultura y la Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions (EADOP). Y finalmente, también a través del suport genèric al libro en catalán, que en el año 1990 subvenciona más del 50% del total de libros publicados en catalán en el Estado (CEJP, 2009: 183).

Este vínculo entre normalización lingüística y cultural, producción de oferta y ayudas de tipo automático al sector privado no era exclusivo del ámbito editorial. Entre 1984 y 1990 la promoción del sector fonográfico se realiza principalmente a través del *suport generic al disc*. A través de este sistema, el Departament compraba, con un 50% de descuento sobre el precio de venta al público, 300 ejemplares de cada disco que cumpliera con determinadas condiciones (incluyendo la autoría catalana o el uso del catalán).

Joan Maria Pujals: las tensiones alrededor de la normalización

La legislatura en la que Pujals asume el Departament de Cultura se caracteriza por el intento de desarrollar los últimos proyectos marcadamente normalizadores, tanto en el sentido cultural como en el más estrictamente lingüístico. La lengua centra las prioridades del Departament y la Generalitat asume, en la figura de Pujals, un rol casi exclusivo en la formulación de las políticas.

En primer lugar, sin que sea el objeto de este análisis, cabe señalar que la revisión de la *Llei de normalització lingüística* de 1983 (a propuesta del consejero) comportará un intenso y largo debate no sólo al Parlament sino en términos de opinión pública. Como señala Cramerí (2008: 54), el debate se centra menos en la necesidad de dar impulso a la lengua catalana y más en el nivel de intervención de la administración pública. La *Llei de Política Lingüística* se aprueba finalmente en 1997, rompiéndose el consenso parlamentario de la ley de 1983.

También muy centrada en el rol directo del gobierno es otra iniciativa del consejero Pujals en relación al papel de la lengua en las políticas culturales. En el año 1998, el decreto “sobre mesures de foment de l’oferta cinematogràfica doblada i subtitulada en llengua catalana” insiste con el desarrollo de la normalización cultural, en este caso en un ámbito (cine) donde la presencia del catalán era muy inferior a la de sectores como el teatro o el libro. El decreto se centra en el doblaje de películas producidas por las *majors* en Estados Unidos. Como indica Lluís Jou (Branchadell, 2003), ex-director general de Política Lingüística, se buscaba traspasar la decisión de doblaje a las propias *majors*. El decreto, con importante medidas de sanciones en caso de incumplimiento, debía servir para conseguir la interlocución de las grandes asociaciones empresariales del sector. Después de más de dos años de debate en el Parlament, en el Congreso de los Diputados, de un viaje de Pujals para entrevistarse con la *Motion Picture Association* en los Estados Unidos y de la suspensión de aplicación del decreto por parte del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, la Generalitat derogó el decreto en el año 2000.

Así, frente a este contexto, en el final del periodo del consejero Pujals el Departament inicia la búsqueda de determinadas alternativas, aunque sin un replanteamiento significativo de la política. En este sentido, se pueden mencionar acciones como la creación, en 1998, de la Fira

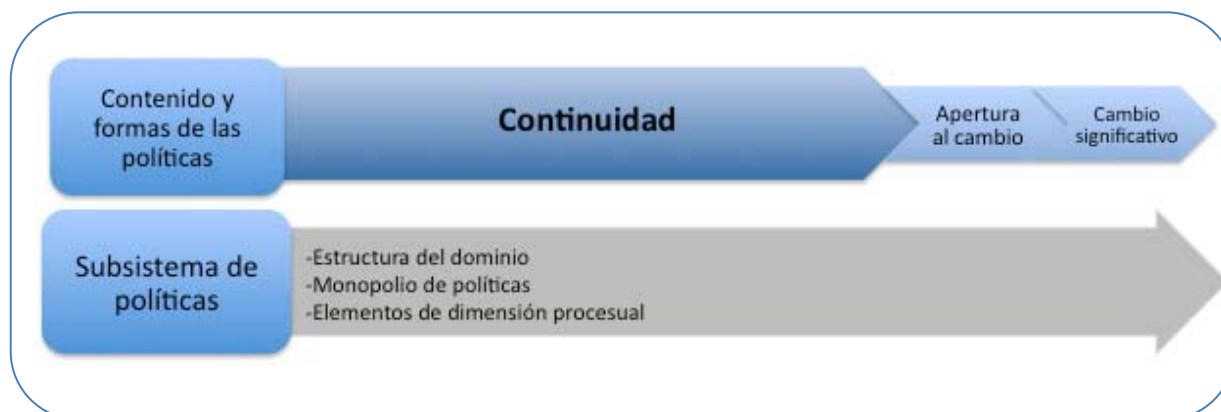
d'Espectacles d'Arrel Tradicional, en Manresa. Una iniciativa que, como analizaremos, irá ganando espacio a medida que el ámbito de la cultura popular y tradicional se reconfigure como recurso de desarrollo económico y a la vez de construcción nacional. Pero, probablemente el conflicto alrededor de la inauguración del TNC es el ejemplo más significativo de la necesidad de buscar alternativas a determinadas características del proyecto normalizador. Como indica Rius (2005), el alto perfil político de Pujals y el nombramiento de Romà Cuyas como Director General de Promoció Cultural en 1996 implican la intención del gobierno de controlar el proyecto de Josep Maria Flotats en TNC. Esta intención, que comportaba una aproximación con el sector teatral privado, implicó un alto grado de conflicto con Flotats, que finalmente deja la dirección del teatro poco tiempo después de su inauguración. El modelo de teatro nacional, de inspiración en la lógica de democratización cultural con acento en la identidad nacional, resultaba caduco a finales de la década de 1990, con un sector teatral cada vez más estructurado.

En definitiva, concluimos así con la presentación general de la continuidad en los contenidos y formas de las políticas (problemas públicos de las políticas, arreglos institucionales, presupuestos y acciones significativas). Se trata de un primer paso, de carácter más bien descriptivo, para entender la continuidad de las políticas. A continuación, nos preguntamos por el cómo y el porqué de dicho desarrollo. Es decir, nos abocamos a la explicación de los factores que condicionan dicha continuidad.

4. EL SUBSISTEMA DE POLÍTICAS Y LA LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

¿Qué características del subsistema de políticas que analizamos ayudan a comprender el grado de legitimidad institucional del gobierno de la Generalitat para la intervención en el ámbito de la cultura? ¿Qué papel tienen los diferentes actores en este proceso de continuidad significativa de las políticas culturales? Para responder a estas preguntas, este apartado se estructura a partir del análisis de tres elementos centrales para entender el desarrollo de cualquier subsistema de políticas culturales (presentes en la figura 6 y avanzados en el marco teórico):

Figura 6. Elementos para el análisis del subsistema de políticas culturales. Fuente: elaboración propia



4.1 Rasgos principales del dominio de la política cultural

4.2 Conformación de un monopolio de políticas

4.3 Dimensión procesual: relación entre gobierno y resto de actores, aproximación gubernamental a la solución de problemas, relación de posiciones de poder entre actores.

4.1 El dominio de la política cultural: condiciones para el subsistema

Nuestra definición de política cultural es pragmática, y está vinculada con la tarea que asumen las administraciones públicas dedicadas, al menos en término de nomenclatura, a ese ámbito. Pero el dominio de la política cultural excede esta definición pragmática, y se ve condicionado por políticas que no estrictamente se denominan culturales. Así, para el caso de la Generalitat y en el período de continuidad de los contenidos y formas, cuatro tipos de políticas públicas condicionan el dominio de la política cultural: la política lingüística, la de medios de comunicación, la denominada política de bienestar y la política de educación. Su análisis puede entonces ayudarnos a comprender la conformación del subsistema de políticas y el proceso de legitimación institucional de las políticas.

La política lingüística tiene un carácter constitutivo para la política cultural de la Generalitat, pero al mismo tiempo cuenta con una lógica y una dinámica propia. Ambos elementos dan pautas sobre la construcción de la legitimidad de la Generalitat para intervenir en el ámbito de la cultura. Por un lado, como hemos descrito, el Departament de Cultura nace con una dirección General de Política Lingüística, que se mantiene sin cambios significativos durante 23 años. La política lingüística tiene una relación orgánica con el Departament, pero su efecto legitimador sobre este organismo va más allá. La política lingüística impulsa la asociación del Departament con uno de los objetivos centrales de la acción de gobierno: la recuperación de una determinada concepción de la identidad nacional. Se trata de un efecto de legitimación por desborde (*spillover*), ya que las políticas del Departament de Cultura acabarán remitiendo al vínculo entre identidad nacional y lengua.

Ahora bien, si los programas de normalización cultural y normalización lingüística quedan conectados, con el paso del tiempo se vuelve más evidente que esta conexión implica un grado de jerarquía desigual. Es decir, la promoción de la lengua catalana en el programa de normalización cultural tiene un lugar central, mientras que el papel de las actividades culturales en la apuesta por la normalización lingüística es marginal. Es aquí donde la lógica propia de la política lingüística se vuelve evidente. El papel del Departament de Cultura, en lo que respecta a la implementación de las políticas lingüísticas, es radicalmente menor al de los medios de comunicación públicos o la escuela pública. A medida que las diferencias de apuesta estratégica del gobierno se volvieron más evidentes, las críticas a la política cultural contrastaron con el debate público y los acuerdos (al menos a nivel parlamentario) entorno a la política lingüística¹⁷.

En lo que respecta a la política de medios de comunicación, hemos descrito el traslado en 1982 de las competencias formales en este ámbito desde el Departament de Cultura al de Presidència. La decisión del presidente Pujol es un indicador de la separación entre los dos ámbitos y, nuevamente, del menor peso estratégico del Departament de Cultura en la acción de gobierno respecto a otros organismos del dominio de la política cultural. A la implicación del presidente en el desarrollo inicial de la Corporació Catalana de Radio i Televisió se debe sumar el desarrollo teórico del campo de la comunicación en lo que se denominó el *Espai Català de Comunicació*¹⁸. Procesos que no tuvieron su réplica en el caso de la política del Departament de Cultura.

Si la decisión de separar orgánica y estratégicamente el Departament de Cultura de los medios de comunicación públicos es significativa en lo que a centralidad de la política cultural se refiere, una situación similar se produce en el ámbito de la cultura popular. Este ámbito quedará fragmentado en dos: por un lado, la cultura popular de origen tradicional catalana, y por otro, la cultura popular de origen del resto del estado o incluso fuera de este. Sobre la primera la competencia recae en el Departament de Cultura, y sobre la segunda quien asume la responsabilidad es el Departament de Benestar Social¹⁹. Un estudio en profundidad sobre los efectos de esta separación excede este espacio, pero sí que podemos señalar alguna de las

¹⁷ Tal es así que, como reconoce Manent (2010), la oposición parlamentaria elogió el carácter político de los asuntos en materia de lengua, es decir, su centralidad en la acción de gobierno, la apertura en el debate público, la implicación personal del presidente Pujol y la selección de los responsables de la Dirección General de Política Lingüística. En definitiva, un hecho que implicó en términos prácticos el desplazamiento del espacio de formulación de la política lingüística del Departament de Cultura hacia el Parlament de Catalunya.

¹⁸ Para un análisis de dicho proyecto, así como de las relaciones entre poder político y mediático, se puede consultar Gifreu y Corominas (1991), Gifreu (2003), Jones (2007), entre otros.

¹⁹ Así, como ejemplo paradigmático, mientras las entidades culturales como los ateneos tienen como interlocutor y subvencionador el Departament de Cultura, era el Departament de Benestar Social quien hacía lo propio con las casas regionales (en gran medida de las comunidades autónomas del estado) y organizaciones que tuvieran vinculación con fenómenos migratorios. Uno de los casos emblemáticos en este sentido es la organización de la Feria de Abril de Catalunya, mayoritariamente subvencionada por el Departament de Benestar Social (Aguilar, 2005)

consecuencias para el subsistema de las políticas culturales que estamos analizando. Por un lado, el fraccionamiento del sector asociativo a partir de la vinculación de la actividad de determinados colectivos con la idea de cultura (tradicional catalana) frente a la de otros que quedan al margen del subsistema y de cualquier reconocimiento cultural. Por otro, la limitación de recursos económicos que gestiona el Departament de Cultura (y particularmente el Centre de Promoció de la Cultura Popular i Tradicional Catalana a partir de su creación en 1993) en este ámbito, frente a los significativos recursos de que dispone el Departament de Benestar. Y por último, el proceso despoltizador que esto supone para las políticas culturales, la falta de centralidad política del Departament de Cultura. Así, no es extraño que frente a conflictos significativos en el ámbito de la cultura popular en Cataluña, el papel del Departament de Cultura fuera residual.

Finalmente, la construcción del dominio de la política cultural en Cataluña es indicador de una característica propia de lo que hemos denominado línea de cultura-ilustrada: se trata de la separación entre los ámbitos de educación y cultura. En este primer período temporal que estamos analizando, no sólo las competencias en educación artística se ubican en la órbita de los departamentos de educación de la Generalitat, sino que esta separación viene acompañada de la falta de coordinación entre el Departament de Cultura y dichos organismos. A esto se suma que organismos de formación artística (como el Institut del Teatre) no son competencia de la Generalitat sino de otros niveles de gobierno (como en este caso de la Diputació de Barcelona).

En definitiva, este análisis del dominio de la política cultural el aislamiento en el que se desarrolla el Departament de Cultura. No resulta extraño que en todos estos años el Parlament de Catalunya no llevara a cabo ningún debate general sobre política cultural (práctica acostumbrada para otras políticas sectoriales) y si lo hiciera sobre la política de normalización lingüística, la de medios de comunicación y la educación. Esto tendrá efectos evidentes sobre el subsistema de políticas culturales que estamos analizando, ya que el Departament de Cultura acabará conformando un monopolio de políticas que, como analizaremos, estará integrado por un conjunto muy limitado de actores.

4.2 La conformación del monopolio de políticas

El desarrollo de eventos exógenos al dominio de la política cultural, como por ejemplo la plasmación institucional de las reglas de juego del sistema político, es para nuestro estudio un tipo de evento-trayectoria a considerar en la explicación de la continuidad y el cambio significativo de las políticas culturales. Como hemos avanzado, dicha plasmación, que se deriva de la Constitución Española de 1978, explica en parte por qué el gobierno de la Generalitat, y

más específicamente el Departament de Cultura, son creados con un alto grado de legitimidad para intervenir en el ámbito de la cultura. Tras una dictadura devastadora, entre otras cosas, para la institucionalización de la política cultural, ante un reparto impreciso de competencias, el desarrollo de un gobierno multinivel en ese ámbito derivará en continuas tensiones entre el gobierno español y la Generalitat. Las competencias culturales se defienden entonces como valores centrales del autogobierno de Cataluña, lo que implica un primer vínculo entre institucionalización de la autonomía de la Generalitat e institucionalización de la política cultural. En un escenario de gobierno multinivel de la cultura (donde ayuntamientos y diputaciones tendrán la posibilidad de intervenir de forma activa), la defensa de las competencias culturales de la Generalitat respecto al gobierno español es un objetivo compartido. Así, en definitiva, la mayoría de los actores públicos y privados del subsistema reconocen la legitimidad de la Generalitat para formular las políticas culturales, ya no sólo respecto al gobierno central, sino como espacio de políticas públicas. El Departament de Cultura es considerado y aceptado como instrumento válido de intervención en el ámbito de la cultura, al tiempo que las políticas culturales son consideradas y aceptadas como necesarias políticas públicas.

Ahora bien, nuestra narración de la continuidad y el cambio significativos de las políticas busca ir más allá de la perspectiva de la *path dependency* y del acento en los condicionamientos socio estructurales. Para ello, a continuación analizamos cómo el número y tipo de actores que se incluyen en el subsistema de políticas culturales entorno al Departament de Cultura se mantiene reducido y estable. Buscamos comprender la manera en que durante más de 15 años se consolida un monopolio de políticas, una estructura institucional definida responsable de la construcción de las políticas culturales de la Generalitat. Es decir, estudiamos cómo un grupo reducido de actores consigue controlar el proceso de políticas y la definición de sus formas y contenidos durante un tiempo prolongado. Es importante explicar cómo esto limita el acceso al proceso de políticas y coloca al Departament de Cultura en una posición tanto aislada como en buena medida legitimada. Presentamos un retrato de ese monopolio.

a) La figura del *conseller* y el perfil del personal del Departament

El perfil de los consejeros de cultura durante todo este período será más bien el de un activista, un hombre de acción política (de partido), que el de un intelectual o, todavía menos, el de un artista. Por lo tanto, el consejero será también un hombre de conocimiento previo y confianza del presidente, lo que comportará el refuerzo del monopolio de políticas. Como veremos, la evolución del perfil del consejero manifiesta también la dificultad para integrar en la esfera del gobierno personajes intelectuales de la cultura en Cataluña.

Lógicamente existen matices en el perfil del consejero a lo largo de casi veinte años. El primero de ellos, Max Cahner, representa la continuidad de la resistencia nacionalista durante el franquismo asociada a la cultura. De origen alemán, es fundador de Edicions 62 y por entonces profesor de literatura de la Universitat de Barcelona. El segundo, Joan Rigol, miembro de Unió Democràtica de Catalunya, formado en la escuela de negocios y derecho ESADE y de un perfil humanista cristiano, había sido consejero de trabajo y supone un intento (como veremos, fallido) de un cambio en el subsistema de políticas. Tanto Joaquim Ferrer, Joan Guitart como Joan Maria Pujals responden al perfil de consejero propio de lo que hemos denominado transición cultural: del ámbito nacionalista y vinculado a los ámbitos de la literatura, la lengua y la historia. Han sido colaboradores de Pujol en las organizaciones catalanistas durante la dictadura y luego políticos profesionales. Incluso Guitart y Pujals habían ocupado previamente el cargo de consejero en el Departament d'Ensenyament.

La evolución de este perfil se corresponde con la que percibe Albert Manent respecto a los funcionarios que trabajan en el Departament. En los primeros años de dicho organismo, Manent (2010: 55) describe la incorporación de funcionarios elegidos teniendo en cuenta las redes de la resistencia antifranquista catalanista, lo que él mismo califica de forma irónica como funcionarios “abertzale”. En definitiva, este perfil se correspondía (con los condicionamientos propios del contexto catalán) con el del actor cultural de las líneas de acción que hemos denominado cultura-ilustrada y cultura-acción, vigentes en las políticas europeas del momento. Un perfil entre el animador y el agente cultural. Ahora bien, este criterio supone tensiones con la comisión sectorial de Convergencia Democràtica de Catalunya, con un tipo de selección de personal contenido al partido. Así, tras el fracaso del Pacto Cultural, los nuevos responsables políticos darán paso a un perfil diferente. Uno de los ejemplos más ilustrativos respecto al perfil del actor cultural que consolida este monopolio es la citada reforma de la estructura orgánica del Departament de Cultura a partir de la legislatura de 1988. Joan Guitart explica así el perfil diseñado para las personas responsables:

Jo volia que al davant de la Direcció General de Política Lingüística hi hagués una persona que jo conegués, que tingués experiència en el món de l'ensenyament i l'educació i que tingués també una capacitat d'anàlisi actual i de la política.

(...)

A Patrimoni hi hagués un professor universitari, que al mateix temps que pogués aportar el resultat de l'experiència anterior, que pogués incorporar aquelles característiques de rigor, d'exigència...

(...)

La promoció de l'activitat cultural exigia una persona dinàmica, una persona viva, una persona amb idees i capaç de donar una embranzida a la creativitat.²⁰

²⁰ DSPC 039/03 CPC 1989: 808.

No parecen casuales las características buscadas en el responsable de la política lingüística, como por ejemplo su vínculo con el ámbito de la educación. Pero aún resulta más sugerente la necesidad de que el responsable de esa dirección fuera una persona con una mirada cruzada por la política, y con un interés concreto por la actualidad. Así, a diferencia de la política cultural en general, la normalización lingüística suele presentarse, todavía en 1996, como un objetivo nacional, intergeneracional, interclasista e interpartidista²¹.

El rigor, la exigencia, cierta idea de condición universitaria demandadas para el responsable de patrimonio nos remiten al modelo de política que hemos denominado cultura-ilustrada. Algo que se confirma cuando analizamos el enfoque que del patrimonio se tiene durante todo este período. Conservar, proteger, catalogar, inventar, etc., son algunos de las tareas asumidas en relación al patrimonio. Muy pocas son las referencias a la difusión, y aún menos al uso, a la puesta en escena del patrimonio.

Finalmente, en lo que hace a la dirección de promoción cultural, las características supuestamente necesarias para quien fuera su principal responsable también responden a los objetivos que se repiten durante este período. Como hemos avanzado, el impulso que se presenta como necesario para la creatividad en este período se centra en la producción, y en muchos casos en la producción propia de la Generalitat. Volveremos sobre las relaciones entre el Departament y este tipo de agentes. Pero antes completamos una descripción del resto del monopolio de políticas.

b) De las administraciones a los intelectuales

Por un lado, el monopolio de políticas conformado alrededor del Departament de Cultura implicará el desplazamiento hacia los márgenes del subsistema de dos de las administraciones públicas más significativas y con mayor competencia y recursos para elaborar políticas culturales en Cataluña: el Ajuntament de Barcelona y la Diputació de Barcelona. Por otro, resulta reducido y estable también el número y tipo de actores privados que participan de este monopolio de políticas. A excepción de la industria editorial, la estructuración empresarial es todavía incipiente a principios de la década de 1980. Y precisamente un tipo de actor que se incluye en el monopolio son entonces aquellos que provienen del sector editorial de edición en lengua catalana. En este sentido hemos explicado el surgimiento de la iniciativa del *suport genèric*, a partir de la negociación con un conjunto de editores vinculados a la resistencia catalanista, en la órbita de emprendimientos como la Enciclopedia Catalana, la revista Serra d'Or y las relaciones culturales desarrolladas alrededor del espacio político religioso del Monasterio de Montserrat.

²¹ Joan Maria Pujals en DSPC 115/05 CPC 1996: 3357

Por su parte, aquellos pocos intelectuales que colaboran en la construcción de las políticas culturales de la Generalitat provienen del mundo de la literatura o del teatro, ámbitos vinculados a la lengua. Entre la indiferencia y el conflicto marca las relaciones con sectores como el de la música o las artes visuales, o con intelectuales que vinculan la cultura con el desarrollo económico y territorial, buena parte de ellos ubicados en la órbita del partido socialista.

Un conjunto de actores (públicos y privados) ubicados en la órbita del Ministerio de Cultura, pero sobre todo en la de buena parte de los ayuntamientos y Diputació de Barcelona se van estructurando en los márgenes del subsistema. Estos actores están en movimiento, y se desplazan entre niveles de gobierno (local, sub-estatal, estatal, supra-estatal) buscando apoyos, recursos o intentando localizar la jurisdicción de los asuntos culturales. Pero pasarán más de quince años hasta que consigan quebrar el monopolio de políticas establecido. Este proceso dinámico condiciona el desarrollo del subsistema y tiene efectos sobre el significativo grado de legitimidad institucional que mantiene el Departament, así como su posterior deterioro. Es por eso que en el próximo apartado nos dedicamos a analizar el planteamiento del gobierno ante los problemas generadores de políticas, el tipo de relación de los actores y la evolución de sus recursos de poder.

4.3 La dimensión procesual: Cataluña, Madrid, Barcelona (y sus actores culturales)

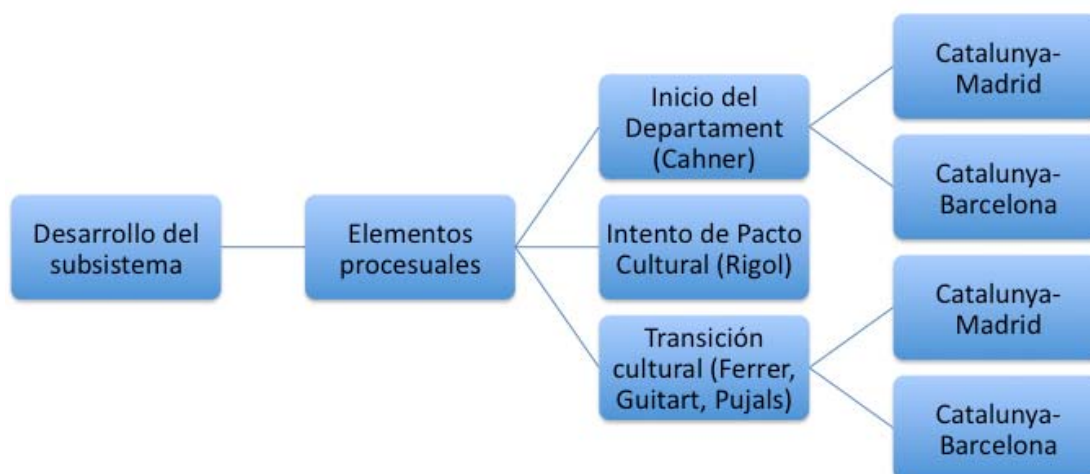
Este extenso apartado está dedicado a analizar, desde una dimensión procesual, el desarrollo del subsistema de políticas que condiciona las políticas culturales de la Generalitat. Buscamos comprender cómo la acción de sus actores y el desarrollo de las características del subsistema hacen al mantenimiento de un grado significativo de legitimidad institucional de la intervención gubernamental de la Generalitat en el ámbito de la cultura. Y, recuperando nuestras hipótesis, cómo esto nos ayuda a comprender la continuidad significativa de las políticas culturales de la Generalitat.

¿Cómo funcionan entonces los procesos y mecanismos sociales que hacen a esta continuidad? En términos generales, durante este período, el tipo de relación entre el gobierno de la Generalitat y el resto de los actores del subsistema, así como su manera de aproximarse a la solución de los problemas, se mantienen estables. El gobierno gestiona (al menos hasta mitad de la década de 1990 y no sin inconvenientes) tanto el conflicto como el consenso, combinando posiciones anticipativas y respuestas de tipo reactivas. Como hemos avanzado, esta hipótesis cobra fuerza si tenemos en cuenta la crisis de legitimidad en la que se entrará tras 15 años de gobierno. A su vez, la relación de posiciones de poder de cada actor del subsistema se mantiene

asimétrica en favor del gobierno de la Generalitat durante la década de 1980, dando paso a partir de entonces a una relación simétrica donde el resto de los actores ganan espacio de poder.

Para permitir que el lector pueda situar este análisis de los elementos procesuales en el global del capítulo, la figura 7 ilustra la estructura del apartado siguiente.

Figura 7. Estructura de análisis de los elementos procesuales del subsistema de políticas de la Generalitat de Catalunya (período continuidad). Fuente: elaboración propia



La figura ilustra el orden de la narración, que combina dos miradas. Por un lado, la temporal, cronológica, de manera que analizaremos el mandato del consejero Max Cahner (1980-1984), el intento de realización del Pacto Cultural (1984-1985) y la subetapa que hemos denominado como transición cultural y que incluye los mandatos de los consejeros Joaquim Ferrer (1986-1988), Joan Guitart (en dos legislaturas, entre 1988 y 1996) y el inicio del de Joan Maria Pujals (cuyo período completo va de 1996 a 1999). Por otro lado, en cada subetapa el lector encontrará continuas referencias a las relaciones establecidas entre los actores que se desplazan entre niveles de gobierno y sus espacios territoriales: Cataluña, Madrid y Barcelona.

a) La etapa Max Cahner: la legitimidad inicial

Los primeros años de desarrollo del Departament de Cultura implican el ejercicio de un control significativo del subsistema por parte de este organismo, en buena medida a través del monopolio de políticas que hemos explicado. Tiende entonces a imponer su posición con un grado de paternalismo en las relaciones, sobre todo en lo que respecta a las administraciones municipales y los actores privados. Así, se establece como autoridad central en el subsistema e intenta limitar el conflicto. Esto da paso también a la aparición de elementos de antagonismo y contradicción en dichas relaciones. Todo ello resulta propio de la línea de acción de cultura-illustrada, un modelo que por entonces lleva más de veinte años de implantación en Francia.

i. Cataluña-Madrid: la búsqueda de un espacio de legitimación

El contexto macropolítico en el que se inserta el Departament es el de las dificultades, límites y falta de estabilidad del proceso de desarrollo de las autonomías en el Estado y del autogobierno de las comunidades. El intento fallido de golpe de estado del 23 de febrero de 1981, el debate entorno a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) o el triunfo por mayoría absoluta del PSOE en las elecciones generales de 1982, entre otros acontecimientos, constituyen el escenario en donde el Departament de Cultura de la Generalitat y el Ministerio de Cultura del gobierno español establecen sus papeles respectivos en la política cultural en Cataluña.

No son menores los recursos económicos, legales y simbólicos (con Javier Solana como ministro desde 1982) con los que cuenta el Ministerio de Cultura para consolidar su posición de poder. La concentración de la inversión de este organismo en la ciudad de Madrid implica la búsqueda de un espacio propio de legitimación. En el ámbito de las artes la inversión pública en el por entonces Centro de Arte Reina Sofía, la creación de la feria ARCO o la del Programa Estatal de Acción Cultural en el Extranjero (PEACE) se corresponden con el desplazamiento de los actores privados hacia la órbita del mercado en Madrid. De manera similar, la incipiente industria audiovisual catalana (productores y distribuidores) tendrá como referencia directa el Ministerio.

Si la apuesta de la política del Ministerio de Cultura tenía carácter general centralizador, la posición del Departament de Cultura hace también al significativo grado de tensión entre los dos organismos. En lo que a transferencia de competencias se refiere, desde el Departament de Cultura se acusa a Solana de intentar aplicar la LOAPA por la vía de los hechos prácticos (Manent, 2010: 81). Al mismo tiempo, se rechaza la participación del Ministerio en determinados equipamientos culturales históricos, como por ejemplo el Liceu²².

En definitiva, si una evaluación de los efectos de esta posición del Departament (en términos de desarrollo del sector cultural catalán y barcelonés) escapa el espacio de este trabajo, sí que cabe destacar cómo condiciona el desarrollo del subsistema de políticas y quiénes ven atendidas sus preferencias. Este enfrentamiento entre organismos contribuirá a la consolidación de un espacio particular para el Departament de Cultura en dicho subsistema, al tiempo que se desarrolla la institucionalización del propio gobierno de la Generalitat. Si bien la fuente de legitimación institucional se deriva en este caso del conflicto y la falta de políticas

²² En 1981, Generalitat, Ajuntament de Barcelona y la Sociedad del Gran Teatre del Liceu forman el primer consorcio de este equipamiento. Un año después, y con la llegada de Solana, el Ministerio de Cultura ofrece participar en el consorcio, cuando todavía no existía el Teatro Real en Madrid. La propuesta es finalmente rechazada por el gobierno de la Generalitat, hecho que marcará el tipo de relación en esta primera etapa. El Ministerio entra en el consorcio el año 1986.

coordinadoras, la defensa de las competencias exclusivas es el primer argumento esgrimido para defender la capacidad de la Generalitat para intervenir en el ámbito de la cultura. Y eso tiene efectos legitimadores incluso frente al resto de los actores del subsistema de la política cultural en Cataluña. ¿Qué sucede entonces respecto a la relación con dichos actores y, en particular, con aquellos que se ubican en la ciudad de Barcelona y su ámbito de influencia?

ii. Cataluña-Barcelona: dos construcciones paralelas

Hemos hecho referencia al reparto de poder presente en el sistema político en Cataluña entre CiU y el PSC. Sobre todo, en lo que se refiere a los intereses territoriales. A este escenario inicial, que excede el dominio de la política cultural, cabe sumar el inicio del proyecto y candidatura de Barcelona a la organización de los Juegos Olímpico de 1992. Frente a ello, el intento del consejero Cahner de identificarse con la herencia del movimiento *noucentista* marca el modelo de relación con los actores del subsistema. La aproximación del Departament a la solución de los problemas culturales es, en definitiva, de carácter anticipativo, propio del modelo de cultura-ilustrada. Cahner construye un dibujo del país basado en la responsabilidad de la Generalitat (por sobre la del resto de los actores públicos y privados) y fundamentado en las infraestructuras. De allí la planificación de una red de archivos comarcales y otra de museos comarcales, basada en la división histórico-administrativa de las capitales de comarcas, pero de forma indiferenciada respecto a la actividad cultural de cada una de ellas.

Esta es una de las primeras explicaciones entonces de las limitaciones de la política aparentemente descentralizadora del Departament y de cómo buena parte de los recursos acabarían concentrándose en grandes equipamientos en la ciudad de Barcelona en los años siguientes. Como podremos analizar, esta concentración responde a la idea de cultura pretendidamente noucentista, que se despliega en grandes infraestructuras entendidas como instrumentos de normalización e institucionalización nacional en los que prima el componente simbólico-identitario.

Ahora bien, ¿cómo podemos explicar el mantenimiento de un grado significativo de legitimidad institucional de las políticas del Departament en este escenario? Siguiendo a Schattschneider (1967), nos equivocaríamos si nos centráramos exclusivamente en el estudio del conflicto dentro del gobierno y subestimáramos el grado en el cual el gobierno mismo (como un todo) ha estado en conflicto con otros sistemas de poder (por ejemplo, la industria). Los procesos de construcción (y destrucción) de las políticas culturales como espacio de políticas públicas ejemplifican, sobre todo, este último tipo de conflicto.

Así, dentro del subsistema de políticas, el Departament de Cultura logra controlar el conflicto fuera del ámbito del gobierno. A diferencia de lo que sucederá a finales de la década de 1990, el conflicto con los actores privados no comporta una crisis de legitimación institucional. Por lo que se consolida el monopolio de políticas. Analicemos entonces algunas de las razones de este escenario.

Con el regreso de la democracia, el ámbito cultural experimenta tanto en Madrid como en Barcelona un doble proceso: por un lado, la incorporación de muchos de los actores culturales e intelectuales a las administraciones públicas, y por el otro, la adjudicación de casi la totalidad de la responsabilidad de la promoción de la cultura al Estado. Respecto al primero de los procesos, en Cataluña, como hemos avanzado, los vínculos entre las elites políticas del gobierno y actores de la sociedad civil culturalmente activos durante el franquismo son muy significativos.²³ A su vez, en el nuevo escenario democrático, las organizaciones de la sociedad civil que habían representado la resistencia catalanista durante al franquismo no encuentran un papel significativo. Y las administraciones públicas (desde el Departament de Cultura a los ayuntamientos) buscan institucionalizar muchos de estos movimientos.

A principis dels anys 80 teníem la sensació que no era necessari el mateix esforç. I anem comprovant com les administracions adopten algunes de les iniciatives de la societat civil com a pròpies, al mateix temps que també en algun cas ofereixen suport econòmic. Crec que hi ha dues raons que expliquen aquest procés, que em semblen lògiques. D'una banda, les de caràcter personal, ja que molts dels quadres implicats en les organitzacions s'incorporen a les administracions. I d'una altra, les que tenen a veure amb el propi sector associatiu, que continua mantenint els projectes sense canvis significatius. En el cas d'Omnium Cultural per exemple el nombre de socis baixa. (...) Amb el pas del temps, Omnium depèn de les subvencions de la Generalitat i CiU estableix una posició molt significativa en l'entitat.

(Entrevista a Jordi Porta, ex presidente d'Omnium Cultural)

En el caso del Departament de Cultura, como hemos avanzado, la relación con aquellos actores que trabajan en el ámbito de la cultura popular, como por ejemplo los ateneos, se basa en la necesidad de establecer una lógica de interlocución.

La Federació d'Ateneus de Catalunya és una iniciativa de la Generalitat, que neix arran del Tercer Congrés d'Ateneus (1983), convocat pel Departament de Cultura. Per això en un principi la Generalitat va marcar l'activitat de la federació. (...) Amb la tornada de la democràcia, molts dels directius dels ateneus passen a les administracions públiques, i això no només en els primers anys sino que és una situació que es dona durant molt de temps.

(Entrevista a Pere Joan Pujol, presidente de la Federació d'Ateneus de Catalunya)

²³ La incorporación de Max Cahner como responsable máximo del Departament de Cultura es el ejemplo más evidente de esta dinámica. Incluso Costa (2000) demostró el vínculo entre los movimientos de carácter católico (en espacios institucionales de la Iglesia) durante la dictadura y la militancia política en partidos políticos con el regreso de la democracia.

La incorporación de muchos de los actores culturales e intelectuales a las administraciones públicas resulta ilustrativa de la construcción de un subsistema de políticas culturales donde el gobierno (como un todo, y en este caso representado en el Departament de Cultura) tiene una posición de legitimación significativa. Junto con este proceso también se produce otro donde la adjudicación de las responsabilidades al Estado viene acompañada de la desfuncionalización y desideologización de las premisas concebidas por los agentes culturales e intelectuales (no sólo catalanes) durante los años 70. Por ejemplo, en el ámbito del arte esto implica la adecuación a las directrices del mercado y una posición acrítica en términos estéticos (Marzo, 1995). En Barcelona se vive un proceso similar al que tiene lugar en Madrid, y con el regreso de la democracia se produce una fractura significativa dentro del ámbito artístico.

Durant els primers anys de la democràcia el compromís resistencial dels artistes és evident. Però això canviarà per diverses circumstàncies. D'una banda, l'efecte Barceló: tothom busca seguir el model d'artista reconegut internacionalment, sobretot els artistes més joves. D'una altra, el mercat de l'art internacional està en plena ebullició i la inversió de diners és molt significativa. Tot plegat, l'antiga vanguardia es veu superada per aquest procés i la comunitat artística no té vertebració.

(Entrevista a Florenci Guntin, Secretario General de la *Associació d'Artistes Visuals de Catalunya*)

Si bien las relaciones entre el Departament de Cultura y el colectivo artístico no están exentas de tensión, la legitimación institucional de ese organismo se mantiene estable en este período. Por un lado, porque la posición de poder favorece a la Generalitat, frente a la incipiente actividad de las organizaciones profesionales, como la *Federació Sindical d'Artistes Plàstics de Catalunya*, creada en 1980. Y por otro, porque el Departament acepta la sectorialización de la política artística. Así, a partir de las negociaciones con dicha federación, se crea en el organigrama del Departament el *Servei d'Arts Plàstiques*.

En definitiva, el Estado se entiende en este período como único mentor de derecho de la expresión cultural y, como contracara, la política cultural se configura desde las administraciones públicas como respuesta a la necesaria separación entre cultura y política²⁴. Se reduce entonces cualquier posibilidad de conflicto sobre la legitimidad institucional del gobierno (como un todo) para intervenir en el ámbito de la cultura. Y a pesar de las diferencias con el resto de las administraciones y con los actores privados del subsistema que comienzan a estructurarse alrededor de cada una de ellas (y en definitiva, respecto de la relaciones Cataluña-Barcelona y Cataluña-Madrid), esto también es válido para el Departament de Cultura.

²⁴ En el catálogo de la exposición *Arte Español Actual*, editado por el Ministerio de Cultura en 1984, la responsable del Programa Estatal de Acción Cultural en el Extranjero, Carmen Jimenez, escribe: "Hoy, donde afortunadamente el arte político ya no está de moda, es urgente repensar una política del arte" (Ministerio de Cultura, 1984, citado en Marzo, 1995)

Ahora bien, la consolidación del monopolio de políticas y el significativo grado de legitimación institucional del Departament no son monolíticos. Durante toda esta primera legislatura, la tensión entre actores (y territorios en los que se van desarrollando) lleva al presidente Pujol a dudar sobre la continuidad de Cahner al frente del Departament de Cultura. Eduard Manent (2010: 217) ilustra esta situación al describir el escenario que impera en 1984:

D'algunes converses amb el president i amb consellers vaig deduir que [Cahner] “ens dona mala imatge”, volent significar en el mon intel·lectuals dels creadors, no en l'acadèmic o dels erudits. Cahner era molt estimat, per exemple, per Jordi Rubio, Joan Coromines, Miquel Batllori i historiadors de la meua generació. Però part de la progressia no el podien veure i ell no s'hi acostava gaire, al revés de Rigol, que els enartava. Cahner, a més, tenia en contra algun intel·lectual de CDC. El president també creia que Cahner era mal vist pel mon de parla castellana.

b) La etapa Joan Rigol: el (fallido) pacto cultural como indicador

En este apartado, nos interesa interpretar el intento de desarrollar el pacto cultural de 1984 entre diferentes administraciones catalanas, incluyendo determinados actores privados vinculados con cada una de ellas. Más que la crónica de los acontecimientos, buscamos analizar este proceso como indicador de las características del subsistema de las políticas culturales tras la primera legislatura de gobierno de CiU. Y, en definitiva, como indicador de una variación en el proceso de legitimación institucional que no llega a concretarse. Nos acercamos así a una explicación más completa de los procesos de continuidad significativa de las políticas culturales.

Por un lado, el Pacto Cultural ilustra aspectos característicos de la dimensión procesual propia de la línea de políticas que hemos denominado cultura-ilustrada. Es decir, un tipo de contrato entre actores públicos y privados eminentemente estatal-nacional, un lógica de relación centro-periferia dentro del Estado. Para la Generalitat, la importancia del Pacto Cultural no era solamente en clave interna, sino que uno de sus principales objetivos era evitar la dispersión de las competencias en el ámbito de la cultura fuera de Cataluña y poder controlar así la acción del Ministerio de Cultura.

Esta estrategia, descuidada en análisis previos sobre dicho pacto, está condicionada por eventos exógenos al dominio de la política cultural. Sobre todo, aquellos que hacen al reparto de poder en el sistema político español que hemos descrito en el apartado anterior. Pero eso no implica que la decisión de intentar desarrollar un pacto estuviera exclusivamente condicionada por este tipo de acontecimientos. Cuando Eduard Manent afirma que “I be que sense que ho hagi formulat ningú, penso que l'estratègia del govern català havia de canviar.” (Manent, 2010: 227) está presentando como natural una decisión de carácter político y, por lo tanto, se invisibiliza el margen de agencia de los actores

Además de ilustrar aspectos característicos de la dimensión procesual de la orientación de políticas de cultura-ilustrada, el pacto es indicador de determinados retos a los que se enfrenta dicha manera de construir políticas culturales. Nuestro caso permite dar cuenta de un fenómeno que excede el ámbito de Cataluña. A lo largo de la década de 1980, se consolida la idea de que las administraciones locales están en iguales o mejores condiciones para emprender las tareas de promoción de la cultura que las instancias centrales. Esto implica que los diferentes niveles y agentes de la cultura comienzan a verse legitimados para demandar la cesión de competencias y un esfuerzo de coordinación a las administraciones centrales. En definitiva, una característica propia de la línea de políticas que hemos denominado cultura-acción.

Con el pacto, el Departament de Cultura asumía el papel de administración central en Cataluña, pero la estrategia implicaba reconocer el reto a su legitimidad frente a la acción de las administraciones locales. En este caso, el Ajuntament de Barcelona, principalmente y, dada la posición de poder significativa, la Diputació de Barcelona. Así, el pacto es también indicador de un nuevo episodio en la estructuración del subsistema de políticas culturales a partir de la relación entre cultura y territorio, a partir de las construcciones de Cataluña y Barcelona por parte de los responsables de las políticas culturales de los diferentes gobiernos. El pacto es indicador, en definitiva, de las complejas relaciones que se establecen entre las políticas culturales de las naciones sin estado y las de las ciudades.

La designación de Rigol como consejero de cultura implica a la vez un intento para mitigar las críticas a la acción de gobierno en materia de cultura como un ensayo de giro e incorporación de algunas de las ideas impulsadas desde el PSC, PSUC y buena parte del incipiente sector cultural. Rigol, militante de Unión Democrática de Catalunya (UDC), había dirigido el *Patronat d'Investigació Social* por encargo de Jordi Pujol desde 1983. Se trataba de un espacio de reflexión política de cierto pluralismo que había permitido el acercamiento con personas como Josep Maria Castellet, Josep Ramoneda o Francesc Candel, cercanas en mayor o menor medida a la oposición política y a las administraciones presentes en los márgenes del subsistema de políticas culturales. Más allá del pacto, o mejor dicho, en relación al contexto de dicha iniciativa, hemos presentado también la creación del *Consell Assessor de Cultura* en 1984.

Por su parte, para el PSC el pacto debía consolidar un cambio en la forma de intervención del Departamento en el territorio. Un cambio que implicaría menos intervención directa de la Generalitat y más recursos gestionados directamente por las administraciones locales, en su gran mayoría gobernadas por el PSC. Pero más allá de esto, el pacto debía implicar la superación de un modelo de gestión pública de la cultura muy criticado y caracterizado como clientelar, proteccionista y poco eficaz. Para Jordi Font, ex secretario de cultura del PSC, era necesario

desarrollar una política de subvenciones que coordinara las decisiones de todas las administraciones implicadas, con el objetivo de evitar “la dispersió de recursos per l’aplicació del conegut mètode de la repartidora i la consegüent esterilitat en els efectes” (Font, 1991).

El proceso de legitimación institucional de la acción de la Generalitat en el ámbito de la cultura se basa, aunque por un corto período, en elementos propios de la línea de políticas que hemos denominado cultura-acción. El tipo de aproximación a la solución de los problemas generadores de políticas es el de la anticipación ante la aparición de posibles conflictos. Así, sin abandonar el intento de control sobre el subsistema, y la primacía de elementos de imposición por parte del gobierno de la Generalitat, el Departament incorpora la negociación a gran escala. Aunque por un período breve, la estrategia adoptada es la de socialización del conflicto. El conflicto entre administraciones culturales se publica, se expande a través de la apelación a ideas universales como la importancia de la cultura para el conjunto de la población de Cataluña. Esta estrategia no está desligada de los recursos de poder con los que cuenta el gobierno de la Generalitat, ni de su grado significativo de legitimación institucional. De manera que nuestro caso ilustra como un gobierno que tiene una posición de poder destacada puede responder a situaciones de conflicto proporcionando una arena para los mismos, creando una nueva agencia para escuchar una nueva categoría de reclamos. La impresión es que el subsistema que condiciona las políticas culturales de la Generalitat deja de estar dominado por un monopolio de políticas y se abre a una pluralidad de actores que se esfuerzan por fijar compromisos, dando lugar a elementos de cohesión y consenso. Y que el estatus del tema (Barzelay, 2006), el espacio político que ocupa el pacto cultural, es elevado, lo que condiciona los esfuerzos para especificar alternativas y para el acceso a la agenda en la fase de toma de decisiones. Como veremos, ninguno de estos aspectos acabarán consolidándose.

¿Por qué entonces el fracaso en la firma y desarrollo del pacto, la disolución del *Consell Assessor* y la renuncia de Rigol? Para nosotros, la explicación no puede limitarse a eventos externos al dominio de la política cultural, como por ejemplo la tensión entre partidos políticos generada a partir del caso Banca Catalana²⁵. Si bien pueden tener una importancia significativa, como coinciden la mayoría de los entrevistados en esta investigación, la misma concepción del pacto comporta elementos claves para entender su deriva. Para Vicenç Villatoro, “el paper de Rigol com a conseller de cultura implica una aposta per les relacions entre cultura i política, és una aposta política, una aposta per la cultura com a espai de consens.”²⁶ En definitiva, si bien puede tratarse de una apuesta por el papel político de la cultura (y los actores del subsistema), la

²⁵ En 1984, la Fiscalía General del Estado incluyó al presidente de la Generalitat Jordi Pujol en la querrela contra los exdirectivos de esta entidad bancaria.

²⁶ Escritor, exdirector de Promoció Cultural del Departament de Cultura entre 1997 y 1999. Palabras extraídas de la entrevista realizada para esta investigación.

iniciativa se limitaba a la búsqueda del consenso, un consenso característico de la época de transición democrática. Para Rigol, el pacto debía dar paso a un cambio en la relación entre la política y el conjunto de intelectuales: era necesario que estos actores “quedessin rellevats del paper d’homes públics, quasi politics, que tan sovint van haver d’exercir durant el franquisme.”²⁷

El Pacto Cultural y su fracaso acabarán por reforzar un proceso de despolitización de las políticas culturales, de falta de centralidad política de la cultura. El pacto implicaba una apuesta a medias por el carácter político de la cultura, por la mitad que correspondía al consenso. Era un reconocimiento a medias de los conflictos instalados en el seno de la política cultural y en las relaciones entre los actores del subsistema de políticas. Principalmente, el conflictivo vínculo entre cultura y territorio, entre el lugar de Barcelona y el del resto de Cataluña, así como entre los sectores intelectuales vinculados. En este sentido debemos interpretar los enfrentamientos en el seno de CiU alrededor del pacto, entre Rigol (miembro de UDC) y la posición de CDC, entre consejero y altos cargo del Departament de Cultura. Para Manent, y buena parte de los altos cargos del Departament, “el pacte primava la cultura elitista de Barcelona en detriment de la de les comarques.” (2010: 253). Más allá de un análisis sobre el sustento real de esta afirmación, nos interesa destacar cómo la oposición al pacto resulta indicador de la oposición al cambio en las características del subsistema de políticas, al cambio de relación entre cultura y territorio. Y cómo una aproximación gubernamental que no reconocía la necesidad de gestión del conflicto político presente en la cultura está en el origen del fracaso del pacto cultural. Esto comportará que las variaciones en las características del subsistema de políticas que hemos apuntado no se consoliden. De un inicio de socialización del conflicto se pasa al refuerzo de su privatización, de la creación de agencias se pasa a su anulación, de la fractura del monopolio se pasa a su refuerzo e incluso los responsables del gobierno prefieren un estatus bajo a uno alto para los asuntos de política cultural. Todo ello condicionará la continuidad significativa en las formas y contenidos de las políticas culturales.

A partir de este episodio, un escenario de *statu quo*, de tensa estabilidad, primará en el subsistema de políticas culturales. Durante un largo período, la legitimación del gobierno (como un todo, pero también de la Generalitat) para intervenir en el ámbito de la cultura se mantendrá en un grado significativo. Otro será el escenario hacia finales de la década de 1990. Pero comencemos por analizar este extenso proceso de transición cultural en democracia.

²⁷ Palabras de Joan Rigol contemporáneas al Pacto Cultural, citadas por Manent (2010: 244)

c) La etapa Ferrer, Guitart y el inicio de Pujals: el statu quo en la transición cultural

Tras los acontecimientos vinculados al pacto cultural, las características del subsistema de políticas culturales que tiene como centro al Departament de Cultura se mantendrán estables. El gobierno de la Generalitat intentará, a partir de aquí, prevenir, limitar y privatizar el conflicto de valores, anticipándose a algunos de los reclamos conocidos, pero todo ello sin definir con claridad los objetivos de la política cultural. Ahora bien, como hemos avanzado, esto no conlleva una crisis de legitimación institucional del Departament de Cultura (y aun menos de la política cultural como espacio de política pública), al menos no como sucederá a finales de la década de 1990. Por lo que se consolida el monopolio de políticas iniciado con la creación del Departament, al tiempo que los contenidos de las políticas no experimentan cambios significativos.

El siguiente apartado busca comprender las razones de este escenario. Analizaremos cómo nuestro caso ilumina la manera en que las reglas institucionales (que tienen un efecto estabilizador sobre las políticas públicas) son en parte reflejo de las relaciones de poder entre los actores. Pero nuestro caso explora también las capacidades de la interacción, de la agencia de los actores de ese subsistema. Si podemos hablar de un statu quo establecido en las relaciones entre las administraciones culturales (gobiernos en sus diferentes niveles) así como con los agentes privados en este período, cabe entender que este escenario viene determinado por condiciones socio-estructurales, pero en el sentido que Williams (1980) otorga al término. Es decir, determinar implica fundamentalmente fijar límites, pero no el control (ejercido por un determinado poder) de los resultados de una acción más allá de la voluntad de sus agentes. Así, determinar implica también un ejercicio de presiones. Los actores se desplazan con relativa autonomía entre niveles de gobierno y sus espacios territoriales de referencia: Cataluña y Barcelona (y en menor medida, Madrid). Sus prácticas afectan de modo decisivo al desarrollo del subsistema de políticas: son estas prácticas las que funcionan también como determinantes a modo de presiones y límites. Comencemos entonces por el análisis de los condicionamientos que generan los eventos exógenos al dominio de la política cultural, para luego analizar las relaciones territoriales.

En lo que refiere a las reglas de juego institucionalizadas, la entrada de España en la Unión Europea (1986) implica una nueva paradoja para las políticas culturales de la Generalitat. Después de un período ambivalente que combina autonomía y proteccionismo, el nacionalismo catalán adopta una posición claramente pro-europea, destacando en el movimiento de la Europa de las Regiones (Keating, 2001: 225). Sin embargo, en lo que respecta a las dimensiones procesual

y al contenido y formas de las políticas, son pocas las iniciativas del Departament de Cultura que se vinculan con el contexto europeo.

Hemos hecho referencia a la correlación de fuerzas que se producía en el sistema político en Cataluña entre CiU y el PSC en los gobiernos de la Generalitat, las diputaciones y los ayuntamientos. A corto y medio plazo, resultaba evidente que este escenario macro-político no ofrecería oportunidades para el cambio significativo en las políticas culturales. Se condicionaba en parte un statu quo en las relaciones entre las administraciones culturales (gobiernos en sus diferentes niveles) así como con los agentes privados en este período. Otros eventos de escala política estatal, nacional y local condicionarán también este sistema de relaciones que, en mayor o menor medida, implica un escenario de tensión entre dos ámbitos territoriales y sus agentes políticos principales: el de Barcelona con el del conjunto de Cataluña. Influyen en este sentido tanto la nominación como posterior realización de los Juegos Olímpicos de 1992 en Barcelona, la identificación del Ajuntament de Barcelona con la Asociación Euro Mediterránea (proceso de Barcelona) en 1995 o la supresión de la Corporación Metropolitana por parte del Parlament de Catalunya bajo gobierno convergente.

Demos paso entonces al análisis de las prácticas de los actores, que afectan de modo decisivo al desarrollo del subsistema de políticas y el statu quo que hemos señalado.

i. Cataluña-Madrid

Esta etapa de las políticas del Departament que hemos denominado de transición cultural implica la rebaja del grado de conflicto respecto al gobierno central en Madrid. La tensión no implica confrontación directa, pero tampoco colaboración significativa. Tras el breve período de Joaquim Ferrer como máximo responsable del Departament de Cultura, donde se insiste en la eliminación del Ministerio de Cultura y la transferencia de competencias, el acuerdo entre Joan Guitart y Jorge Semprun permite consolidar un statu quo de relaciones²⁸. A su vez, desde el gobierno en Madrid, a cargo del PSOE, se impulsan macro-eventos culturales para dar impulso a grandes ciudades (más allá de las comunidades autónomas): además de los Juegos Olímpicos, 1992 es el año de la capitalidad europea de la cultura en Madrid y la Exposición Universal de Sevilla. Estos eventos implican, en primer lugar, procesos de regeneración urbana, y funcionan como grandes eventos festivos que, desde el punto de vista cultural y en términos de relaciones con la sociedad civil, suponen una oportunidad perdida. El papel de las administraciones públicas y el de los diversos actores privados no se define con precisión. Las instituciones son

²⁸ Por un lado, inversiones mayores a las de la década de 1980, sobre todo en el ámbito de infraestructuras. Y a la vez, la participación del Ministerio (con un protagonismo político limitado) en consorcios de gestión de algunos de esos equipamientos. Por ejemplo, en el Liceu, pero no el Museu Nacional d'Art de Catalunya.

protagonistas en tanto que están presentes, no porque establezcan unas reglas del juego o promuevan un acuerdo y una planificación general estratégica (Fina, 1999).

Así, el desplazamiento de los actores entre niveles territoriales configura el juego de presiones y establece límites para las prácticas. Nuestro caso ilustra como de ese proceso dinámico se puede derivar un escenario de estabilidad en las características del subsistema de las políticas culturales, en este caso el que tiene como centro al Departament de Cultura. Pero si el grado de tensión entre los ámbitos territoriales de Cataluña (con el gobierno de la Generalitat) y Madrid (con el del gobierno central) es significativo para explicar esta estabilidad, aún más definitivas resultan las prácticas de los actores que se desplazan entre el ámbito de la ciudad de Barcelona y el de Cataluña en su conjunto.

ii. Cataluña-Barcelona

El análisis del subsistema de las políticas culturales de la Generalitat nos permite ilustrar cómo determinados actores que ven sus preferencias desatendidas (en el proceso de formulación de las políticas) intentan modificar el *policy venue*, es decir, las instituciones u organizaciones que tienen la autoridad para tomar decisiones respecto a un tema en cuestión. Tras comprobar, con el episodio del Pacto Cultural, que su posición en el proceso de formulación de las políticas culturales de la Generalitat resultaba desaventajada, tanto el PSC como los gobiernos controlados por este partido buscaron modificar el *policy venue* desde el gobierno autonómico hacia la esfera local. Como analizaremos, buena parte de los agentes intelectuales y profesionales del sector privado desarrollan una práctica similar. Ahora bien, estos movimientos no implican un cambio efectivo en el subsistema, sino que los actores aventajados (en este caso, el gobierno de la Generalitat y determinados agentes culturales) intentan reforzar su punto de vista original. Así, como aquellos que no ven sus preferencias atendidas (y resultan desaventajados en este sentido) no tienen por qué resultar actores sin envergadura ni recursos de poder, podemos encontrarnos ante una situación de statu quo como la que hemos descrito: un escenario de tensión entre dos ámbitos territoriales y sus agentes político-culturales principales. El poder puede conseguirse imponiendo la voluntad sin un conflicto frontal, y durante este período ese es el escenario que marca la estabilidad de este subsistema de políticas culturales.

Un ámbito que ilustra este proceso dinámico de tensión en las relaciones territoriales es el del desarrollo de infraestructuras culturales. Comprender la continuidad en las formas y contenidos de las políticas de infraestructuras culturales requiere analizar el statu quo presente en las relaciones entre los agentes culturales del subsistema. Y como esa estabilidad tiene efectos que

explican el grado significativo de legitimidad institucional que logra mantener el gobierno de la Generalitat para intervenir en el ámbito de la cultura.

Tras la polémica explícita del pacto cultural se abre un período donde los reclamos del PSC (del Ajuntament de Barcelona y de la Diputació de Barcelona) continúan siendo significativos pero acompañados de negociaciones sobre las grandes infraestructuras, todas en la ciudad de Barcelona. Mientras Eduard Manent (2010:277) reconoce que “el Conseller Ferrer va rebre la indicació -no goso dir l’ordre- de posar fi al mitificat Pacte.”, Ferran Mascarell²⁹ (2006:195) entiende que “Joan Guitart asume en voz baja algunos principios del pacto.” Así, a las negociaciones por el establecimiento de un museo de arte contemporáneo en Barcelona, se suman en 1987 las de la construcción del TNC y, posteriormente, del Auditori, a partir de 1990. Como hemos señalado, se opta por la forma de consorcio entre administraciones, principalmente la Generalitat y el Ajuntament de Barcelona.

Las personas entrevistadas para esta investigación coinciden en que, en mayor o menor medida, la influencia de la Generalitat y el Ajuntament de Barcelona es más importante según el equipamiento cultural. Para Pep Subirós: “El repartiment d’equipaments no s’oficialitza mai, però es va instaurant una dinàmica en aquest sentit, una dinàmica de corporativisme institucional de les administracions públiques”³⁰. Al tiempo que Vicenç Altaió entiende que “en un moment donat, i després d’un període de conflictes importants, l’Ajuntament assumeix el lideratge del MACBA i la Generalitat el del MNAC.”³¹ Este análisis no pretende especular sobre acuerdos tácitos o repartos de poder implícitos, sino llamar la atención sobre el mantenimiento de un statu quo en las características del subsistema de las políticas culturales que estamos analizando. Un statu quo organizado entorno a dos espacios territoriales construidos de forma paralela: Barcelona como ciudad y Cataluña como nación. Tres características del subsistema de políticas culturales explican dicho statu quo y condicionan la legitimidad institucional del Departament de Cultura: la posición de poder de los actores, la relación entre gobiernos y las relaciones público-privado.

La posición de poder de los actores

En primer lugar, cabe analizar la simetría en la posición de poder (basada en recursos económicos, legales, simbólicos, cognitivos) que se establece entre los actores del subsistema que estamos analizando, principalmente entre aquellos gobiernos del espacio territorial de Barcelona y el del conjunto de Cataluña.

²⁹ Regidor de cultura del Ajuntament de Barcelona (1999), Conseller de Cultura de la Generalitat de Catalunya en dos etapas: en 2006 en el gobierno del PSC (tripartito) y desde 2011 en el gobierno de CiU.

³⁰ Entrevista a Pep Subirós, escritor y ex Coordinador de Cultura del Ajuntament de Barcelona.

³¹ Entrevista a Vicenç Altaió, escritor y director del Centre d’Arts Santa Mònica.

Hemos analizado la posición de poder significativa con la que se funda el Departament de Cultura y que se consolida en la primera mitad de la década de 1980. Ahora bien, hacia principios de la década siguiente la relación de recursos de poder entre gobierno de la Generalitat y el Ajuntament de Barcelona resulta más bien simétrica. Esa simetría explicará en parte el statu quo en el subsistema de políticas. Pep Subirós, uno de los responsables máximos del Ajuntament de Barcelona en las negociaciones sobre los equipamientos culturales, describe dicho escenario de la siguiente manera:

L'Ajuntament tenia els terrenys, l'espai on construir les infraestructures, i amb això podia bloquejar les negociacions. Però ja comptava amb museus i equipaments propis, uns equipaments per als quals no disposava de recursos econòmics. D'altra banda, la Generalitat no tenia terrenys propis però tampoc tenia equipaments amb una càrrega pressupostària per mantenir. Per tant, la Generalitat demanava la cessió de terrenys a l'Ajuntament i buscava el major grau de control possible sobre la definició del tipus d'equipament a construir. Tothom estava d'acord amb la necessitat de construir equipaments com el MACBA, l'Auditori o fins i tot el TNC, però l'enfrontament s'establia pel control de l'equipament.

(Entrevista a Pep Subiros, ex Coordinador de Cultura del Ajuntament de Barcelona)

En términos de recursos económicos, si bien el Departament de Cultura dispone de inicio de una posición de poder significativo, son las administraciones locales (muchas gobernadas por el PSC) quienes más crecen en este sentido. En el año 1993, los gobiernos locales asumen el 56,7% del total del gasto público en cultura en Cataluña, las diputaciones el 6,8 % y la Generalitat el 36,5% (Fina, 1999). Incluso, durante todo este período, el presupuesto que dedican a cultura solamente la Diputació de Barcelona y el Ajuntament de Barcelona es prácticamente igual al que dedica la Generalitat. Mientras el presupuesto del Departament de Cultura se ha mantenido estable y en niveles relativamente bajos, el del Ajuntament de Barcelona crece de forma continuada en este período (Rius, 2005).

A su vez, en términos de competencias formales en el ámbito de la cultura (y de recursos legales), el Departament de Cultura tiene una posición lógicamente favorable, en tanto que administración central de Cataluña. Pero por otro, en cuanto a recursos simbólicos y cognitivos, el reparto favorece a las administraciones locales y, en particular, a la Diputació de Barcelona. Como presenta el informe *Política cultural a Catalunya* (Departament de Cultura, 2010), la Diputació ejerció una función supletoria en las instituciones heredadas de la época de la Mancomunitat de Catalunya y de la Generalitat Republicana (Biblioteca de Catalunya, Institut del Teatre, etc.). Y también tiene un papel significativo en la gestión y financiación de determinadas grandes infraestructuras culturales en Barcelona, la de mayor peso el *Centre de Cultura Contemporània de Barcelona*. Incluso, a partir de 1996 la Diputació crea dos oficinas técnicas: la Oficina de Difusión Artística (que impulsa y financia la programación cultural en los municipios de la provincia de Barcelona) y la Oficina de Patrimonio Cultural (especializada en

museos). No es difícil establecer analogías entre estas oficinas y las dos direcciones generales más significativas del Departament de Cultura: la Dirección General de Promoción Cultural y la Dirección General de Patrimonio Cultural. Finalmente, la Diputació desarrolla redes y plataformas con agentes culturales diversos, muchos de ellos a nivel europeo. Se produce y acumula conocimiento en la planificación y gestión de la cultura, a través de programas de formación técnica y profesional específica³². Alrededor de la persona de Eduard Delgado (presente en el Consejo de Europa como experto en políticas culturales) se conforma un clúster de personas (técnicos municipales, profesorado universitario, comisariado de arte, analistas e investigadores, etc.) y de conocimientos que se expande por el territorio, estableciéndose una política cultural regional alternativa a la de la Generalitat.

A su vez, los programas de formación del CERC son indicador del cambio en lo que hemos denominado el perfil del actor cultural del subsistema de políticas que estamos analizando. Si en la orientación de cultura-ilustrada dicho perfil es el del animador cultural (o incluso socio-cultural), en la de cultura-acción se consolida el concepto de agente cultural. Alfons Martinell da cuenta de este cambio cuando describe la metodología de los programas de formación del CERC desarrollados en la década de 1980, donde “no se trabaja sobre un perfil determinado de agente cultural, animador, monitor, etc., sino que se trabaja sobre temas o problemas que surgen del propio ejercicio de la gestión (...) El estilo de trabajo del CERC difiere de otras ofertas de formación que existen en España, basadas normalmente en la formación para un perfil determinado de animador socio-cultural” (Martinell, 1988: 32-33). Incluso este cambio implica una lectura crítica del concepto de agente cultural (y su connotación político-ideológica) tal y como se entiende en ese momento. Es un paso hacia la consolidación del concepto de gestor cultural, porque para Martinell “La tradición de la militancia política antifranquista y de las intervenciones sociales bajo el signo de la compensación de desigualdades, han afectado la imagen del responsable cultural” (35), lo que genera “una imagen confusa de personas que no podrían desarrollar su tarea sin una motivación ideológica”. En definitiva, la formación se basa en la idea de que “el gestor cultural debe hacer prevalecer el proyecto creativo.” (36)

Resulta significativo que el Departament de Cultura no tenga lugar en este proceso de generación de recursos de poder (cognitivos y simbólicos). Y que sus cargos directivos no formen parte de esta dinámica. Sin embargo, esto no significa que el proceso de formación

³² En 1984, el Área de Cultura de la Diputació crea el programa Interacció, encuentro bianual sobre políticas culturales que se mantiene en la actualidad y que permite a los actores del subsistema de políticas vinculados al ámbito regional de Barcelona establecer vínculos entre actores públicos, privados y redes internacionales. A su vez, en 1986, la Diputació crea el Centre d'Estudis i Recursos Culturals (CERC), que tiene un papel significativo en este sentido.

impulsado por la Diputació no influya en la legitimación institucional del Departament. Por un lado, buena parte de los técnicos que se incorporan al Departament han tenido contacto directo con estas líneas de formación. Pero además, algunos de los profesionales que colaboran con la Diputació también están en contacto directo con el Departament. Si bien el Departament cuenta con un gabinete técnico, el gobierno no apuesta decididamente en este período por la producción de conocimiento para fortalecer su posición de poder en el subsistema de las políticas culturales que estamos analizando. Una de las pocas iniciativas en este sentido es la elaboración del *Llibre Blanc de la Cultura* (1988), encargado a la Fundació Jaume Bofill. Sin embargo, el documento no se incorpora como herramienta significativa ni se considera una guía de intervención. La edición del libro está a cargo del Centre d'Estudis de Planificació (CEP), una fundación privada dirigida por Josep Maria Bricall³³ que trabaja en diferentes ámbitos de políticas públicas. En el ámbito de la política cultural, el CEP realiza determinados estudios para el Departament de Cultura³⁴, pero principalmente trabaja con el Ministerio de Cultura y otras administraciones públicas gobernadas por el partido socialista. Sus miembros colaboran también con el desarrollo de las actividades de formación de la Diputació. Y con el final del CEP en 1993, buena parte de sus investigadores fundan empresas de consultoría e investigación o consolidan núcleos de formación e investigación en la Universidad de Barcelona, que trabajan con el Departament, al tiempo que lo hacen también (y en mayor medida) con las administraciones locales³⁵.

Las administraciones públicas y los dos modelos para las infraestructuras

La segunda de las características del subsistema de políticas culturales que explica el statu quo en este periodo es la estabilidad en el tipo de relación entre el gobierno de la Generalitat y el del Ajuntament de Barcelona. Particularmente, esto puede observarse en el desarrollo de las infraestructuras culturales donde ambos gobiernos participan. Se trata de la construcción de los equipamientos más significativos de Cataluña, todos construidos en la ciudad de Barcelona.

Nuestro caso resulta de utilidad para comprender determinados aspectos de las características de la dimensión procesual de la línea de políticas culturales que hemos denominado cultura-ilustrada. La relación entre las políticas culturales y sus receptores en esta línea está marcada por la promoción de un tipo de cultura específica, intentando popularizar las llamadas artes eruditas,

³³ Secretario general de la Presidència (1977-79) y *conseller* de Governació (1979-80) de la Generalitat presidida por Josep Tarradellas. Ex rector de la Universitat de Barcelona y comisionado para el diseño del *Consell de la Cultura i de les Arts*.

³⁴ Por ejemplo, *La Indústria del cinema a Catalunya : estructura, evolució i elements per a la seva planificació* (Departament de Cultura, 1989) o *Estructura del sector teatral a Catalunya* (Departament de Cultura, 1991)

³⁵ Son ejemplos de estas empresas: ICC (con la dirección de Xavier Fina), BCF (Ezequiel Baró y Xavier Cubeles) o Artimetria (Antoni Laporte). En el caso de la Universitat de Barcelona, Lluís Bonet es director del programa de postgrados en gestión cultural.

y ampliando el número de espectadores en ese ámbito. Se trata de lo que hemos resumido en la idea de *cultura para la gente*. Ahora bien, este proceso implica el crecimiento del número de participantes, lo que ha modificado el índole de la participación. Las políticas culturales de la Generalitat ilustran dos de los resultados que se derivan de la línea de cultura-ilustrada. Por un lado los programas de democratización cultural no establecen el camino para que el público pueda organizar y controlar la recepción de la obra. Y por otro, la construcción de infraestructuras culturales (impulsadas en este intento de popularización) se consolidan como la primera y principal tarea de las políticas culturales.

Aunque por motivos diferentes, ambos gobiernos refuerzan la centralidad de la obra arquitectónica por sobre la planificación de sus contenidos y la participación del conjunto de la ciudadanía. Siguiendo a Benjamin (1989), las edificaciones pueden ser recibidas por el uso o por la contemplación, táctil y ópticamente, cada una con implicaciones diferentes. Para el gobierno de la Generalitat, las connotaciones que tiene la contemplación de la obra son de carácter normalizador. Para el Ajuntament, las implicaciones de las infraestructuras culturales tienen que ver con el uso de la obra por parte del gobierno en el espacio público. Nuevamente, el statu quo se organiza entorno a dos espacios territoriales construidos de forma paralela. Por un lado, Cataluña como nación más allá de la singularidad de Barcelona. O mejor, con Barcelona como mero escenario de las infraestructuras culturales de carácter nacional, entendidas éstas por la Generalitat como instrumentos de normalización e institucionalización nacional en los que prima el componente simbólico-identitario. Y por otro lado, Barcelona como ciudad más allá de Cataluña, donde el Ajuntament coincide en el carácter centralista de las infraestructuras e intenta reconducir su uso como instrumento de regeneración urbana. Analicemos entonces algunos de los ejemplos de estas prácticas.

El caso del MNAC ilustra algunas de estas características del subsistema de políticas que estamos analizando. Creado en 1990 a través de la Llei de Museus, el MNAC une las colecciones del antiguo Museu d'Art de Catalunya y del Museu d'Art Modern. Sin embargo, hasta el año 2004, con la finalización de las obras de acondicionamiento del Palau Nacional en Montjuic, el museo es objeto de disputas entre las dos administraciones culturales más importantes de Cataluña. Precisamente las posiciones enfrentadas respecto al consorcio del MNAC (y en definitiva, respecto al patronato, que es el órgano de gobierno del museo) dan pauta de las connotaciones que tiene esta infraestructura cultural para el Departament de Cultura. Tras la ley de museos, la Generalitat asume la presidencia del patronato del MNAC, mientras que la vicepresidencia corresponde al Ajuntament. El papel del Ministerio de Cultura se limita a la subvención de la obra, sin formar parte del consorcio. Este es el escenario que impulsa la

Generalitat. Para Mascarell (2005: 256), la Generalitat “se preocupa más por declarar nacionalidad que la racionalidad de unos museos que siguen a cargo del Ajuntament.” Ahora bien, si la necesidad de identificar la obra con su componente simbólico nacional es evidente (por sobre la planificación estratégica de los contenidos y recursos del equipamiento), las palabras de Mascarell parecen presentar la existencia de una racionalidad instrumental al margen de las relaciones entre los actores del subsistema de políticas. Cuando en realidad, como el mismo Mascarell explica, el Ajuntament de Barcelona también responde a una forma particular de entender las relaciones entre estos actores, sustentada en la intención de “mostrar los beneficios del modelo cultural federalizante que hoy tiene un futuro esperanzador en España: el Ajuntament no ha parado hasta lograr la implicación del gobierno español en el MNAC...” (Mascarell, 2005:256). En definitiva, la tensión respecto a estas dos posiciones reforzará el statu quo en el subsistema de políticas³⁶.

Otro ejemplo de infraestructura cultural que ilustra este desarrollo del subsistema es el caso del TNC, especialmente en lo que hace a la concepción del proyecto y las negociaciones previas a su inauguración. La concepción del TNC, en la segunda mitad de la década de 1980, está ligada a las figuras del presidente Jordi Pujol y de Josep Maria Flotats. Max Cahner es designado en 1987 como comisario de la iniciativa y el proyecto del edificio del TNC se encarga al estudio Bofill en 1988 (Rius, 2005). En definitiva, el desarrollo de este proyecto (en esta fase inicial) se concibe y gestiona más desde la Presidència de la Generalitat que desde el Departament de Cultura, con una distancia significativa de las demandas del sector. Ni la Diputació de Barcelona ni l’Ajuntament tienen un papel significativo en el proyecto, y se vuelcan al desarrollo del Teatre Lliure y más tarde al proyecto de la Ciutat del Teatre. Ahora bien, en esas negociaciones iniciales los responsables del área de cultura municipal convencen a Pujol y Flotats de ubicar el edificio del TNC en la Plaça de les Glories. Así, se deja de lado la opción de emplazamiento pensada originalmente por Flotats (el Palau de Pedralbes), incorporando la perspectiva de regeneración urbana.

Este escenario se mantendrá estable la primera mitad de la década de 1990, por lo que nuevamente el statu quo se ve reforzado. Incluso, en el análisis de las infraestructuras culturales que realiza Oriol Bohigas al asumir como concejal de cultura del Ajuntament de Barcelona en

³⁶ Ya en 1988 la lectura que realizaba Oriol Bohigas (1992:15) ilustra este escenario: “Avui l’Ajuntament de Barcelona sembla haver caigut en un cert desordre de responsabilitats. Qui mana a urbanisme? Qui mana a cultura? Qui promou l’escenografia de saltataulells de l’olimpiada cultural i deixa arraconada la reinstal·lació del Museu d’Art de Catalunya que de mica en mica ha anat desapareixent (...) La Generalitat segueix adoptant una mena de cantarella cursi cada vegada que hom ha de decidir un fet artístic col·lectiu, com si els espantes prendre el risc de compromisos autènticament transformadors i preferissin acomodar-se a la vulgaritat del consens universal (...) M’he queixat força vegades que les nostres polítiques culturals s’orientin cap a obres finalistes i espectaculars sense atacar mai les deficiències de les nostres estructures culturals de base.”

1991, afirma que “en el camp de les arts escèniques la Generalitat treballa amb uns programes que si es desenvolupen adequadament, a diferència d’altres activitats culturals, tindran bones repercussions barcelonines, la qual cosa permet situar l’ajuntament en aquella segona línia de responsabilitat que realment li correspon.” (Bohigas, 1993: 96).

Pero si la posición del Departament de Cultura determina (en tanto que presiona y establece límites) los criterios de actuación del resto de los actores del subsistema de políticas, uno de los que cuenta con mayor margen de actuación es el Ajuntament de Barcelona. De allí que este margen de agencia le permite desarrollar un modelo propio de intervención a través de las infraestructuras culturales. Sus presiones también determinan las características del subsistema de políticas. Esto no implica el acuerdo o el pacto tácito con el gobierno de la Generalitat, pero sí que da cuenta de su papel en el subsistema de políticas y su responsabilidad en el desarrollo del statu quo que estamos analizando. Para Subiros, “el Pacte Cultural continua sent un referent per a l’Ajuntament, interessat en què aquest es desenvolupí. En alguns casos l’estratègia funciona, però en d’altres l’Ajuntament opta per privilegiar la seva política de regeneració urbana.”

La renovación de diferentes espacios de la ciudad era una precondition para la colaboración del Ajuntament en el desarrollo de cualquier infraestructura cultural, elemento que en buena medida el Departament accedía a atender. Incluso gobierno del Estado, Generalitat y Ajuntament de Barcelona acordaron la inversión de fondos estructurales de la Unión Europea en infraestructuras culturales de la ciudad, como el MACBA o el Auditori. La intención del Departament de Cultura de hacer de Barcelona capital cultural de Cataluña existió, al tiempo que esto condicionó la escasa inversión y coordinación con el resto del territorio. Sin embargo, esa apuesta estuvo condicionada por su particular manera de entender el papel de las infraestructuras. Y en este sentido, por el enfrentamiento con el Ajuntament respecto al rol de esas infraestructuras y, en definitiva, el de la ciudad de Barcelona. Como se deriva de las palabras de Oriol Bohigas (1992: 43) respecto a la intención de la Generalitat de construir un Museu Nacional d’Etnologia, cualquier proyecto de infraestructura cultural partía de un debate enquistado en el subsistema de políticas:

No coneixem encara amb detall aquest programa, però podem temer que hi apareguin alguns defectes que són bastant habituals en la política cultural de la Generalitat: ser massa partidaria d’una exclusivitat localista i voler estendre pels racons del territori nacional elements que només prenen importància quan es concentren amb voluntat d’internacionalització en l’àmbit internacionalitzador de la capital.

Más allá de la crítica directa a la posición de la Generalitat, el debate que plantea Bohigas es indicador, entre otras cosas, del statu quo presente en el subsistema de políticas, donde las dos administraciones culturales principales desarrollan infraestructuras (la gran mayoría de forma

conjunta) pero cada una con objetivos paralelos y mutuamente excluyentes. Un restringido proyecto de construcción nacional de Cataluña frente a un limitado (en términos de inclusión de los actores) proceso de internacionalización de Barcelona.

Ahora bien, si de este orden del subsistema de políticas, de este statu quo establecido, se deriva una dinámica donde determinados actores ven sus preferencias mayormente atendidas y otros no, las dos administraciones culturales estuvieron definitivamente entre los primeros. Ninguna de las dos grande administraciones apuesta por la infraestructura cultural del resto del territorio, ni el más lejano a Barcelona (sobre todo responsabilidad de la Generalitat) ni el más cercano, el área metropolitana (bajo influencia directa del Ajuntament de Barcelona, la Diputació de Barcelona y, en definitiva, el PSC). De ese statu quo también verán atendidas sus preferencias sólo un limitado conjunto de agentes culturales privados, aquellos que de alguna manera participan también en su consolidación. Las relaciones público-privado son entonces el tercero de los factores que permite entender la consolidación de dicho statu quo.

Público-privado: institucionalización y sectorialización

Hemos analizado previamente la conformación del monopolio de políticas que condiciona la continuidad significativa de los contenidos y formas de las políticas del Departament de Cultura. En este proceso dinámico los actores privados van cobrando una importancia cada vez mayor. El débil y tardío desarrollo democrático español y catalán respecto del resto de Europa se evidencia en el ámbito de las políticas culturales. Pero ello no significa que dichas políticas en el caso de Cataluña queden al margen de la evolución general europea. Durante la década de 1970 en Europa, y 1980 en Cataluña, la legitimidad de las políticas culturales como políticas públicas se enfrentan al reto de la proliferación de reivindicaciones artísticas, identitarias, comunitarias y territoriales. Frente a ello, sin dejar de lado los preceptos centrales de la línea de cultura-ilustrada, la política pública incorpora elementos propios de la orientación que hemos denominado cultura-acción. En Cataluña, el gobierno de la Generalitat desarrolla un tipo de relación con los actores privados del subsistema que se puede entender como una particular interpretación de esta orientación general. Y que ilustra a la vez algunos de los problemas de la política cultural en Europa.

Por un lado, el espacio institucional asume el papel de lo público, de aquello que es reivindicado por una multiplicidad de actores por fuera de la administración pública. Y en el caso del Departament esto implica la intervención directa de la administración. Además, ante la diversidad de reclamos de los agentes privados, la Generalitat asume aquellos que consolidan un determinado proyecto de construcción nacional. Todo ello en un escenario en que la

participación masiva necesaria para el desarrollo del modelo de la democracia cultural no se produce, y donde buena parte de la sociedad civil renuncia a sus responsabilidades.

Pero también nuestro caso ilustra la falta de concreción de un proceso donde el gobierno estaba llamado a promover un significativo grado de autonomía de los agentes culturales privados. Frente a este reto, el gobierno entiende la autonomía en el ámbito de las relaciones con los actores culturales como palanca para su propia institucionalización, la del gobierno de Cataluña. En este proceso, el tipo de relación entre administración y agentes se vuelve clientelar. Esto es singular y evidente en nuestro caso de estudio, pero al tiempo ilustra la incapacidad de la política cultural en Europa para ya no ampliar el consumidor, sino discutir el control de los mecanismos de producción cultural y facilitar el acceso a dicha producción.

Dos grandes aspectos ilustran este tipo de relación: la primacía de la subvención como instrumento de soporte y la sectorialización de los vínculos público-privado. En primer lugar, la relación entre el gobierno de la Generalitat y los actores privados del subsistema está marcada por la subvención. Se trata prácticamente del único instrumento de soporte a los agentes privados. Como hemos avanzado, la mayoría de estos subsidios se realizan a la producción, a la obra final y a título personal. La subvención como instrumento no se dirige ni al resto de los eslabones del sistema (formación, distribución, exhibición) ni tampoco atiende a la diversidad de organizaciones culturales (de las escuelas artísticas a los colectivos de creadores). La primacía de la subvención (y particularmente la de este tipo) es indicador de las relaciones de dependencia que tiene el sector privado respecto del gobierno³⁷. A su vez, y respecto a la relación entre los equipamientos culturales y los agentes privados, Marzo y Badia (2006: 18) analizan como en España y Cataluña la comunión entre política pública y programario artístico o contenido da lugar a la injerencia constante sin criterios claramente definidos por parte de la administración.

En segundo lugar, el fracaso del Pacto Cultural implica la consolidación de un tipo de relación de carácter sectorial con los actores privados. Incluso, como reconoce Manent, el propio Departament impulsa la sectorialización del ámbito cultural, aunque como instrumento para esquivar el Pacto. Así, Manent (2010: 274) escribe: “No dubto que el conseller Ferrer va rebre la indicació- no goso dir l’ordre- de posar fi al mitificat Pacte. La creació de comissions sectorials va ésser la formula per desmuntar-lo i capgirar-lo.” Si bien la aparición de dichas comisiones son indicador de la respuesta que intenta desarrollar el Departament frente al reto que supone para su legitimidad la creciente proliferación de reclamos (de acuerdo con la orientación de políticas que hemos denominado cultura-acción), también son prueba del escaso grado de planificación estratégica de dicho impulso sectorial.

³⁷ Incluso, la estabilidad en este tipo de relación entre actores públicos y privados del subsistema va más allá del Departament de Cultura y es aplicable a gobiernos como el del Ajuntament de Barcelona (Bohigas, 1993)

La creación de una de estas comisiones, la de la modernización cultural, resulta significativa por diversos motivos. Vicenç Altaió es la persona que encabeza dicha comisión, y explica su origen de la siguiente manera:

El Conseller Ferrer ens va cridar a Jaume Vallcorba³⁸, Quim Monzó³⁹ i a mi al seu despatx. Ens va demanar a títol individual que creéssim una comissió de diàleg per a la modernització cultural. Vallcorba no va acceptar l'ofertament (va argumentar que quan menys presencia tingués l'administració, millor) i Quim Monzó tampoc. Jo vaig demanar continuar parlant sempre que existeixi un marc de llibertat.

(Entrevista a Vicenç Altaió)

En definitiva, la anécdota no adquiere significativa relevancia más allá de que indica tanto el intento como las dificultades que tiene el Departament para establecer vínculos e incluir agentes privados en el centro del subsector de políticas. Incluso dificultades con aquellos que están vinculados a la literatura y a la edición en lengua catalana⁴⁰.

Como hemos avanzado, las consecuencias del fracaso del Pacto Cultural consolidan la distancia entre la política cultural de la Generalitat, el Departament de Cultura e incluso el presidente Pujol con gran parte del sector intelectual. El enfrentamiento es evidente con los sectores de oposición al gobierno de CiU, pero también es significativa la falta de participación directa en el subsistema de políticas culturales de algunos intelectuales más cercanos al gobierno. Por ejemplo, aquellos agrupados entorno a la Fundació ACTA, como Vicenç Villatoro, Joan B. Culla o Pilar Rahola. El mismo Villatoro reconoce que “les polítiques culturals no beben del món ACTA i nosaltres teníem molt poc lligam amb el Departament de Cultura”⁴¹. Si el gobierno de la Generalitat otorgó un papel secundario a sus políticas culturales, una de los indicadores más evidentes es la relación establecida con el ámbito intelectual en su conjunto.

Ahora bien, si la relación entre el Departament de Cultura y determinados agentes del sector privado es muy limitada, tampoco implica una confrontación directa, ni la eliminación de canales de contacto. Una situación que será significativamente diferente hacia finales de la década de 1990. Un proceso diferente es el que se da alrededor del Ajuntament de Barcelona. Tras el fracaso del Pacto Cultural y de los intentos (limitados) que se realizan desde el Departament de Cultura para incorporar determinados actores privados al proceso de formulación de políticas, el gobierno de la Generalitat constata que, alrededor de Barcelona y su área metropolitana, ayuntamientos y agentes culturales establecen una significativa colaboración.

³⁸ Filólogo, editor. Por entonces fundador de la editorial Quaderns Crema (en lengua catalana) y luego de la editorial Acantilado.

³⁹ Escritor, autor de una numerosa obra, la mayoría en lengua catalana.

⁴⁰ La comisión para la modernización tendrá un peso menor en la acción del Departament de Cultura. Pero al mismo tiempo, durante el mandato de Joan Guitart, la comisión impulsa la creación del KRTU (sigla que refiere: kultura, recerca, tecnologia, universal), un proyecto que organiza conferencias, seminarios y exposiciones de carácter transversal.

⁴¹ Entrevista propia

En muchos casos esta colaboración se genera a partir de equipamientos que combinan gestión y programación público-privada.

L'Ajuntament de Barcelona opta per establir vincles amb els representants no polítics (no tant professionals com si cívics) i per això es generen els casos dels patronats en diferents museus. També el patronat del Teatre Lliure, que no està governat estrictament per l'Ajuntament, però on s'estableixen simpaties mútues amb els seus membres.

(Entrevista a Pep Subirós)

La relación podía ser más significativa según el tipo de agentes o el sector cultural, y en algunos casos (como el del Teatre Lliure), no estuvo exenta de enfrentamientos entre productores, artistas y los responsables de las políticas culturales del Ajuntament. Pero más allá de esto, la estrategia a la que refiere Subirós permite como contrapartida la consolidación de muchas organizaciones de profesionales y la profundización en el carácter sectorial de estos colectivos.

La *Federació Sindical d'Artistes Plàstics de Catalunya* (i després *l'Associació d'Artistes Visuals de Catalunya*) es va consolidant amb el pas del temps. Principalment a partir del lligam amb la política artística de l'Ajuntament de Barcelona, amb Oriol Bohigas, Pep Subiros, i també després Mascarell. Són els ajuntament els que ens ajuden amb una incipient xarxa de centres d'art.

(Entrevista a Florenci Guntin)

A su vez, Jordi Pascual⁴² (2005: 4) describe la estrategia del Ajuntament de Barcelona como basada en el “consenso en el hecho de que sólo la estrecha cooperación entre los agentes sociales y económicos y los responsables de formular las políticas podía ser el motor de la transformación”. Se trataba de un consenso basado en las “buenas relaciones entre estos agentes y la clase creativa (utilizando el término de Richard Florida): arquitectos, urbanistas, periodistas, investigadores, artistas (...) Se formuló un objetivo competitivo: Barcelona debía tener su lugar en el mapa.”

Si bien el sector privado iniciaba todavía hacia fines de la década de 1980 la consolidación de su profesionalización, es con estos sectores (grupos de intereses especiales organizados, más que agentes de carácter cívico-social) con quien establece el vínculo más significativo la política cultural del Ajuntament de Barcelona. Se trata de una decisión que explica el margen de agencia de esta administración pública. Si bien hemos analizado previamente la pérdida de espacio político significativo de los agentes cívico-sociales (en el ámbito de la cultura) con el regreso de la democracia, es necesario resaltar la elección del Ajuntament de Barcelona más allá de este componente. No es objeto de este trabajo analizar las consecuencias de esta estrategia para el

⁴² Responsable de Relaciones Internacionales del Institut de Cultura de Barcelona (ICUB). Coordinador de la Comisión de Cultura de Ciudades Unidas (Agenda 21 de la cultura).

desarrollo de la política cultural del Ajuntament⁴³, pero si su influencia en el subsistema de políticas culturales que condiciona la formulación de políticas culturales de la Generalitat.

La consolidación de estos vínculos entre Ajuntament de Barcelona y dicho conjunto de actores privados también refuerza el statu quo establecido en el subsistema de políticas, organizado entorno a dos espacios territoriales contruidos de forma paralela. Las relaciones público-privado que impulsan tanto el Departament de Cultura como el ámbito de gobierno de cultura del Ajuntament profundizan la fractura de proyectos con objetivos paralelos y mutuamente excluyentes. Si ambas administraciones entendían que Barcelona debía tener un lugar en el mapa, lejos estuvieron (en este período) de coincidir en el tipo de mapa al que se referían. A estos dos proyectos se fueron adjuntando diferentes agentes culturales privados del subsistema, en muchos casos por iniciativa de las propias administraciones. Y con ello a las construcciones de Cataluña y de Barcelona como culturalmente opuestas. Para Vicenç Villatoro (2007: 241), “el maragallisme es va guanyar el to de modernitat a la cultura (amb gent com Mascarell i Ramoneda) i el pujolisme es va guanyar en l'àmbit de la cultura una etiqueta casolana no del tot inconvenient.” Las palabras de Villatoro son significativas no sólo porque identifica el intento de construir dos proyectos políticos con elementos culturales opuestos, sino también porque dan pauta de la conformidad existente con el statu quo. Y en primer lugar la conformidad del proyecto pujolista.

Cada una de las administraciones tiene parte de responsabilidad en este proceso. Ahora bien, dicho grado de responsabilidad difiere según el tipo de administración, es decir, se corresponde con la capacidad de agencia de cada una de éstas para tomar decisiones que influyen en el desarrollo del subsistema que estamos analizando. La despolitización de sus propias políticas culturales, la pérdida de su significatividad en la acción de gobierno, la incapacidad para transformar un statu quo, es responsabilidad primera del gobierno de la Generalitat. Ahora bien, esto no implica que el Ajuntament de Barcelona no tuviera margen de agencia para su actuación en el subsistema de políticas y por lo tanto, para la modificación del statu quo. Finalmente, cabe señalar el posicionamiento de buena parte de los agentes privados culturales e intelectuales que, como hemos analizado, en un grado menor aunque sin dejar de resultar significativo, se involucran en la consolidación de este statu quo.

Hemos indagado hasta aquí en el papel de los actores en el desarrollo del subsistema de políticas culturales que tiene como centro al Departament de Cultura. Y cómo ello ha podido establecer un grado significativo de legitimidad institucional de las políticas culturales de la Generalitat. Lo

⁴³ Consultar, entre otros, Rodríguez Morató (2005), Delgado (2007), Subirats y Rius (2008) o Nofre (2010).

que en definitiva para nosotros es un elemento de condicionamiento de un período de continuidad de las políticas. Volveremos sobre las aportaciones que podemos extraer del análisis del caso para esta discusión de carácter general. Pero, como hemos avanzado, un análisis que desplace a un lugar marginal el estudio del papel de las ideas y los valores en la comprensión de la continuidad y el cambio significativo de las políticas puede resultar incompleto. Sobre todo si se busca comprender la capacidad de agencia ideacional de estos actores, pero también cómo se ven condicionados por determinados contextos de carácter ideacional. En definitiva, nos interesa un estudio que tenga en cuenta los procesos de legitimación simbólica de las políticas culturales. Para abordar estos aspectos, incorporamos el análisis del papel que ha tenido el discurso político sobre la cultura y los marcos de políticas en el desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat. El rol que para los actores tienen estos elementos en momentos de continuidad y cambio de las políticas. A ello nos dedicamos en el siguiente apartado.

5. *EL DISCURSO POLÍTICO SOBRE LA CULTURA Y LA LEGITIMIDAD SIMBÓLICA*

Como hemos postulado, la continuidad de los contenidos y formas de las políticas culturales de la Generalitat se corresponde con un grado significativo de legitimidad simbólica de dicho programa. ¿Qué características tiene el discurso político sobre la cultura presente en el seno del Departament de Cultura? ¿Qué papel tiene en la acción de los actores y qué efectos en la legitimación simbólica de las políticas? ¿Cómo sus actores desarrollan marcos de políticas que condicionan este proceso? ¿Qué efectos tiene el contexto de significado o marco maestro sobre la acción de los actores? A responder estos interrogantes nos dedicamos en el siguiente apartado. Para mantener la coherencia con los apartados anteriores de este capítulo, hemos continuado con el análisis a partir de dos subetapas singulares en el desarrollo de la política cultural de la Generalitat. La primera, la de creación del Departament de Cultura, hasta llegar a la bisagra del fracaso del Pacto Cultural. Y la segunda, la que hemos denominado como transición cultural. Así, la estructura general de este apartado queda representada en la figura número 8 y recupera los elementos centrales de un discurso político (explicados en el marco teórico).

Figura 8. Estructura de análisis del desarrollo del discurso político sobre la cultura (período continuidad). Fuente: elaboración propia



Como se observa, en cada una de esta subetapas hemos organizado el análisis a partir de cuatro elementos relacionados con el discurso político sobre la cultura:

- La construcción del problema de la cultura.
- El desarrollo de la idea de cultura.
- La construcción de los valores de la cultura y la imagen de la política cultural.
- La motivación para la acción colectiva.

5.1 La creación del Departament de Cultura: ¿oportunidad perdida u obligada política de rescate?

Resulta significativo dedicar este primer apartado al análisis de los discursos políticos y los marcos de políticas que desarrollan los actores de las primeras políticas culturales de la Generalitat de Catalunya. No sólo porque en el año 1980 se crea el entonces Departament de Cultural i Mitjans de Comunicació, sino porque se trata de la primera legislatura de la nueva era democrática.

a) La construcción del problema de la cultura: construyendo la legitimidad simbólica

Hemos presentado previamente el desarrollo de los problemas públicos de las políticas culturales de la Generalitat, centrándonos en la definición que consigue imponerse en estos primeros años del Departament de Cultura. Así, hemos señalado la manera en que se busca destacar dos elementos: el vacío institucional cultural al que se enfrenta la Generalitat tras la devastadora dictadura y el riesgo de supervivencia de la cultura catalana.

Por un lado, la continuidad en esta definición se explica por el hecho de que las políticas culturales de Cataluña deben asumir a principios de la década del 1980, de manera similar a otros gobiernos europeos tras la II Guerra Mundial, la gestión de un territorio institucionalmente desabastecido. Se trata en definitiva de un condicionante institucional, tal y como hemos venido entendiendo este concepto en nuestro trabajo hasta ahora. Pero si adoptamos la mirada del institucionalismo discursivo, podemos entender este orden institucional como reglas internas a los agentes. La continuidad de las políticas se explica, en parte, por los efectos del contexto institucional discursivo, que condicionan el pensar, decir y hacer de los actores. El vacío institucional y la necesidad de promover la supervivencia de la cultura catalana se transforman en un diagnóstico compartido, elementos del marco maestro. Una comprensión común a los diferentes actores (no sólo vinculados a CiU) que ofrece un enfoque principal y oficial de atención para los participantes del proceso de políticas.

Ahora bien, todo actor está inmerso en un proceso de enmarcamiento, es decir, en un proceso en el que los actores desarrollan una conceptualización particular de un asunto. Así, determinados marcos de los actores generan y aportan algunos de los elementos particulares del marco maestro. Si el diagnóstico compartido sobre los problemas del ámbito de la cultura resaltaba el vacío institucional, el marco propio del Departament de Cultura especifica dichos problemas como problemas, en primer lugar, de la propia Generalitat. Se trata de la capacidad de gobierno limitada, del hecho de crear un organismo público como el Departament de Cultura sin estructura previa alguna, o la dificultad de las transferencias de las competencias no sólo desde el gobierno central hacia la Generalitat sino también desde las diputaciones. Un conjunto de ideas y valores donde se ponen en juego concepciones sobre qué organismos públicos deben asumir las responsabilidades de intervenir en el ámbito de la cultura y los patrones de interacción entre ellos. Porque los marcos no sólo están presentes en actores individuales, sino también en organizaciones colectivas.

Las palabras de Max Cahner en la comisión de política cultural del Parlament de Catalunya dan cuenta de ello. El consejero de cultura reclama para la Generalitat ya no sólo algunas competencias que en ese momento están en manos del Estado, sino también otras que en 1980

todavía conserva la Diputació de Barcelona. Y lo hace precisamente reivindicando para la Generalitat la condición de heredera de la Mancomunitat de Catalunya y de la Generalitat republicana.

Però n'hi ha d'altres [competencias], especialment les de la Diputació de Barcelona, que no són res més que l'herència d'una política cultural feta en àmbit nacional català o per la Mancomunitat o per la Generalitat, (...) Aquestes, evidentment, de revocació fundacional, han de restar a la Generalitat, al marge de la política de descentralització que s'hagi de fer evidentment.

Max Cahner⁴⁴

Pero aún así, nuestro caso de estudio es todavía más significativo para entender el papel del discurso político en la construcción (y reconstrucción) del problema a abordar por la política pública. Hemos explicado cómo más allá de la cuestión institucional, la definición del problema público de la política cultural identifica Cataluña como país agredido, especialmente en su identidad, lo que convoca a una acción pública en favor de la defensa de esa identidad y de la reconstrucción nacional. Así, en el marco de políticas del Departament de Cultura se califica a la política lingüística de la Generalitat como “inédita” (en comparación con otros países) y se habla de “conflicto lingüístico” de forma explícita, algo que no sucede para el resto de los ámbitos contemplados por el Departament de Cultura de la Generalitat⁴⁵. Es en el ámbito de la lengua donde queda más claramente definido el problema público de la política cultural. El diagnóstico sobre la situación de la cultura catalana comporta una organización singular de la información y un significado también preciso. El marco de políticas, en definitiva, organiza la información fragmentada y transforma su significado, estableciendo límites al diagnóstico público.

El problema que las políticas culturales de la Generalitat deben enfrentar se construye a partir de las supuestas dificultades de muchas personas para asumir y asimilar la cultura catalana⁴⁶. Es decir, existe un conjunto de población al cual se le reconoce unas necesidades particulares, pero al mismo tiempo se le atribuye un problema construido por las políticas.

Això perquè nosaltres volem una Catalunya catalana, perquè volem una Catalunya que tingui una sola cultura, que és la catalana, però hi ha unes realitats, hi ha uns catalans d'adopció, molts d'ells no podran assumir fàcilment aquesta cultura catalana (...)

Max Cahner⁴⁷

¿Y dónde se ubica el límite de las necesidades que la política pública debe contemplar? A diferencia de la orientación de política cultural que hemos denominado de cultura-ilustrada, que es de carácter redistributivo y que sostiene su lógica de actuación en función de la corrección del

⁴⁴ DSPC 024b/01 CPC 1980:8

⁴⁵ Max Cahner, DSPC 024b/01 CPC 1980.

⁴⁶ Para Cahner, la política cultural tiene una responsabilidad, la de proteger cualquier cultura presente en Cataluña. Pero esa responsabilidad “no te res a veure amb una política generat a llarg termini de creació d'una sola forma cultural d'expressió -cultural o lingüística- a Catalunya.” (DSPC 024b/01 CPC 1980: 26)

⁴⁷ DSPC 024b/01 CPC 1980: 26

mercado, la acción de gobierno de la Generalitat se basa en la defensa de la autenticidad y en la construcción de una concepción alternativa a la del gobierno central.

Nosaltres assumirem plenament les realitats culturals autèntiques, les autèntiques, no aquelles que deriven de la natura del *imperio*, que són fruit d'una concepció antiga de l'Estat en que era el castellà la llengua de l'Estat, sinó aquelles que són fruit exactament dels grups immigrants i d'una cultura popular que ve de grups que existeixen i que, per la seva edat o per la seva circumstància de localització geogràfica, no poden assimilar, d'una manera clara i directa, la cultura catalana, encara.

Max Cahner⁴⁸

No es objetivo de este trabajo analizar en profundidad la política lingüística de la Generalitat, lo que requeriría un enfoque y espacio propio. Pero si dar cuenta de la centralidad que tiene la idea de Cataluña (lo que el marco construye como significado de Cataluña) en la construcción del problema a abordar por las políticas culturales. La política pública se presenta, con el regreso de la democracia, como obligada a defender y fortalecer los elementos que han sido constitutivos de Cataluña a lo largo de su historia. Y para Pujol estos elementos son “la seva llengua, la seva cultura, l'evidència de la seva història, el sentiment i la consciència de col·lectivitat, la defensa dels seus drets polítics, la voluntat de ser.”⁴⁹ La cultura catalana lleva impresa una concepción de lo que constituye el país, y eso se transforma en un elemento fundamental a la hora de construir el diagnóstico de la realidad que la política cultural debe enfrentar.

En definitiva, el discurso político sobre la cultura que prima en el seno del Departament es clave en el proceso de legitimación simbólica de las políticas. La relación entre el marco de políticas del Departament y el marco maestro es fuente de esta legitimidad simbólica, un proceso que da lugar a la continuidad de las políticas. Por un lado los marcos de políticas de los responsables de la Generalitat influyen en la organización del problema público. Y por otro, estos marcos resuenan en conocimientos y valores vigentes, como en el caso de los referidos al papel de la lengua, desde hace tiempo. Así, se refuerza y estabiliza el marco maestro. Pero demos paso entonces al análisis de la idea de cultura presente en el discurso político que estamos analizando.

b) La idea de cultura: una idea de cultura catalana

Ya hemos avanzado que la cultura se entiende como eje diferencial, identidad y especificidad nacional de Cataluña. La cultura es identidad porque se trata de la forma característica de vida de los catalanes, lo que al mismo tiempo subraya las diferencias con otras naciones. La cultura no

⁴⁸ DSPC 024b/01 CPC 1980: 26

⁴⁹ Diari de sessions del Parlament de Catalunya-Ple, Num. 2, primera legislatura, año 1980, página 22. A partir de ahora, para los debates de investidura utilizaremos la siguiente abreviatura: DSPC-P, número de sesión/número de legislatura, año:página.

representa los logros individuales o el progreso material (como se apunta en la orientación de políticas que hemos denominado de cultura-ilustrada), sino más que nada el conjunto de elementos compartidos por una comunidad. En este caso, el discurso político sobre la cultura presente en el Departament tiene como base elementos presentes en la orientación de políticas de cultura-acción. Por un lado, la crítica a la asociación entre cultura e ilustración, que en definitiva es la recuperación de un debate decimonónico. Y por otro, la década de 1980 es la de la popularización de los conceptos de base antropológica de la cultura.

El discurso político sobre la cultura que prima en el Departament incorpora estos elementos, aunque cabe destacar que de forma restringida. El marco de políticas que prima en dicho discurso construye una idea de cultura a través del prisma de la idea de cultura catalana. Pujol y Cahner destacan de forma significativa en sus discursos que la cultura en Cataluña ha estado representada durante muchos años de dictadura por las entidades populares, asociaciones y ateneos. Cultura es en buena medida cultura popular, y cultura popular es folklore y tradición. Son las fiestas populares y las manifestaciones tradicionales, son la *Patum* de Berga y los *castellers*. Aunque, como veremos en las siguientes páginas, esto no impide que aspectos como la literatura o el patrimonio sean también parte central de la idea de cultura predominante en dicho marco. La crítica a la asociación entre las ideas de cultura y civilización implica que la cultura se entiende como elemento de desarrollo interior de las personas. Esto conllevará la necesidad de describir los medios y productos de ese desarrollo interior: la literatura (junto con el arte) se presenta abstraída como registro, recurso e impulso más profundo del espíritu humano (Williams, 1980: 25). Por su parte, como analizaremos, la preservación del patrimonio se entiende como preservación de la identidad nacional, con el consiguiente papel central de la cultura popular (definida como folklore y tradición) en la idea misma de cultura.

En definitiva, por más evidente que pueda parecer la asociación entre la idea de cultura y la de cultura catalana, cabe destacar el efecto de legitimidad simbólica que este discurso genera. Volveremos sobre estos efectos y también sobre las críticas más importantes a esta asociación, pero analicemos ahora cómo los responsables de las políticas han asignado determinados valores a la cultura y cómo han construido la imagen de la política cultural.

c) El valor de la cultura y la imagen de la política cultural: un sistema de identificación, un papel marginal para las políticas culturales

Nuestro caso de estudio permite analizar cómo la acción de los actores (a través de sus marcos) hace a la construcción de una poderosa imagen de la política cultural. De esta manera nos acercamos a una comprensión más amplia del proceso de legitimación simbólica de las políticas

culturales y el establecimiento de períodos de continuidad significativa en sus contenidos y formas. Dicha continuidad, sin embargo, no asegura un papel central de las políticas culturales en la acción general del gobierno. Y el análisis de marcos de políticas puede darnos también pautas para entender ese rol secundario.

El discurso político sobre la cultura que prima en el Departament de Cultura destaca la acción cultural como fundamental para la historia del catalanismo político. Y no es casual que cuando se refiera a la cultura se hable de acción cultural, es decir, de un modelo en donde la cultura contribuye al desarrollo espiritual de la comunidad y a la ampliación del país. Se construye así la lógica de justificación de la política cultural, un elemento central en la imagen de dicha política.

El marco de políticas del Departament de Cultura comporta un sentido que orienta la dinámica social. La necesidad de una política pública en materia de cultura se justifica no por su carácter redistributivo, sino por la necesidad de crear un sistema de identificación. Engrandecer el país es poder generar un espacio de filiación (un espacio que, como hemos analizado, tiene sus límites). Engrandecer el país es, en primer lugar, equilibrarlo, restablecer un orden interrumpido por las circunstancias históricas. A su vez, y esto también es propio de la orientación de políticas que hemos denominado de cultura-acción, la cultura (y las políticas culturales) son fuente de institucionalización política. Y la política cultural se convierte en un elemento legitimador del naciente gobierno de la Generalitat.

Tal y como avanzamos en apartados anteriores, el modelo de análisis del equilibrio interrumpido analiza los efectos de la imagen de las políticas en la consolidación de un monopolio de políticas. En este período de creación del Departament de Cultura, la imagen de la política cultural que se construye refuerza una estructura responsable de las políticas, donde la Generalitat tiene una posición privilegiada y limita el acceso al proceso de políticas. Pero reconociendo la utilidad de este análisis, cabe decir que resulta limitado, ya que las ideas (presentes en el discurso político) se presentan como insertas en las estructuras institucionales o incluso en los intereses de los actores. Se pierde de vista así la capacidad de agencia ideacional de estos actores, pero también cómo se ven condicionados por determinados contextos de carácter ideacional.

Entendemos, por un lado, que la imagen de la política cultural se deriva en buena medida del marco maestro o contexto discursivo que impera en este período. Es decir, la necesidad de desarrollar una política cultural se justifica por motivos similares a los que se justifica la acción del gobierno de Cataluña: la institucionalización política de Cataluña, el desarrollo de un espacio de filiación. Pero por otro lado, el discurso político sobre la cultura refuerza dicha imagen de las políticas. Como hemos explicado, la cultura tiene en el marco de políticas del Departament unos

valores específicos. Así, la agencia de los actores (a través del poder de dichas ideas) puede contribuir a la construcción de la imagen de la política.

La influencia de los marcos de políticas puede ser analizada en el desarrollo marginal que tienen las políticas culturales en la obra de gobierno de la Generalitat, sobre todo cuando el marco trasluce dificultades para dar cuenta de las complejas relaciones entre los actores del proceso de políticas. Por un lado, en el marco de políticas del Departament la diversidad de las expresiones culturales (un concepto que comienza a tomar forma en el entorno europeo) se presenta como un problema, como una circunstancia con la que lidiar, un aspecto que en definitiva resulta incómodo. Y por lo tanto, más que como oportunidad, la atención a la diversidad se presenta como un objetivo complementario. Se trata de una posición más propia de la orientación que hemos denominado de cultura-ilustrada.

Por otro lado, los discursos políticos sobre la cultura definen también en sus pronósticos (con más o menos coherencia) algunas de las medidas necesarias a desarrollar por las políticas, sus estrategias o instrumentos y los grupos objetivos de las acciones. En definitiva, el discurso político sobre la cultura tiene un papel en la construcción de las áreas preferentes de actuación de la política y los criterios de intervención para los diferentes agentes implicados, dos aspectos centrales de la imagen de la política cultural. Como hemos avanzado, la imagen de la política cultural de la Generalitat incorpora elementos de la orientación de política cultural del tipo que hemos denominado cultura-acción. Pero esta línea de políticas plantea un diseño basado en la implicación de un conjunto plural de agentes culturales (públicos y privados) y, sobre todo, de la participación activa del colectivo de destinatarios. La democracia cultural busca ya no ampliar el consumidor, sino la generación de espacios de participación y de formación de los usuarios. Sin embargo, los discursos de Pujol y Cahner distan de colocar el acento sobre este tipo de programas o de explicitar los mecanismos a través de los cuales se puede asegurar dicha implicación de los supuestos destinatarios de las políticas. Sino más bien lo hacen sobre el desarrollo de una política de fomento a la producción y creación en los ámbitos tradicionales de la cultura (particularmente la literatura y el teatro) y de la conservación del patrimonio, en línea con la idea de cultura que hemos analizado. Edición de nuevas colecciones, producción de espectáculos o exposiciones. El objetivo es que la cultura catalana esté presente allí donde durante y tras la dictadura no ha podido estar, pero para ello la estrategia se reduce a la primera de las etapas de su sistema de producción.

De esta manera, y de forma similar a como sucede en gran parte de las experiencias de la línea de políticas de cultura-acción, la participación necesaria para el desarrollo del modelo de la democracia cultural no se produce, por lo que el espacio institucional estatal asume el papel de lo

público. En el ámbito europeo continental es la administración central (en el caso de Cataluña la que tiene las competencias formales más significativas) quien asume un alto grado de intervención. Así, entramos en el análisis de la viabilidad de la acción colectiva y del tipo de protagonistas que se presentan como capaces de conducirla.

d) La motivación para la acción: estrategias limitadas para objetivos mayúsculos

Como hemos explicado, todo discurso político comporta coordenadas sobre la relación establecida y a desarrollar entre el gobierno y el resto de los actores implicados en las políticas públicas. Una de las referencias más utilizadas por el discurso político de Pujol es la de la intención de su gobierno de construir un programa y un estilo de gobierno heredero de figuras representativas en la historia de Cataluña como Enric Prat de la Ribá o Francesc Macià. Es decir, un proyecto de construcción nacional de base metódica, sistemática, tradicionalista, que al mismo tiempo incorpora un espíritu comunitarista y que está sostenido en un “ardent patriotisme” (Pujol⁵⁰). Esta idea, que en buena medida marcará el desarrollo de los programas de políticas públicas de la Generalitat durante muchos años, tendrá una particular aplicación en el ámbito de la cultura.

En el discurso político sobre la cultura de los responsables de la política cultural de la Generalitat se contraponen objetivos grandilocuentes con estrategias limitadas, la voluntad de organización de la acción cultural con la falta de articulación de la diversidad de intereses de los actores. Así, para Max Cahner, el Departament de Cultura “no pretén fer de l’acció cultural un acció de dirigisme cultural, sinó que pretén crear una cultura.”⁵¹ Las debilidades y limitaciones en este sentido se comprenden mejor si comparamos el pronóstico que realiza el discurso político para las áreas como el teatro, la literatura o la música con el que realiza para ámbitos como la lengua, los medios de comunicación o incluso las referencias a la educación. Así, son numerosas las apelaciones a la importancia y la centralidad de los medios de comunicación para el programa de gobierno de Jordi Pujol, ya que “es en aquest punt on més que en cap altre ens juguem el nostre ser com a catalans.”⁵² Algo similar sucede lógicamente con la educación. Por ejemplo, el propio Max Cahner, a cargo de una consejería que no tiene competencias en ese ámbito, afirma en diversas ocasiones que en ese momento histórico la escuela es el único medio con el que cuenta la Generalitat para proteger la cultura, y que es allí donde debe enfocarse el programa político. Así, no extraña que el único plan de acción realmente detallado por el consejero y con una cierta visión estratégica sea el referido a la política lingüística. Un plan con

⁵⁰ DSPC-P 004/01, 1980:28

⁵¹ DSPC 024b/01 CPC 1980: 27

⁵² Jordi Pujol, DSPC-P 004/01, 1980:23

un acento mucho más orientado al conjunto de la ciudadanía, a la formación, y con los instrumentos de intervención en buena medida detallados.

Este proceso no supondrá para el Departament una pérdida significativa de la legitimidad simbólica de su programa político. El Departament de Cultura nace sustentado en un acuerdo que excede y al mismo tiempo se confirma en el ámbito propio: la Generalitat como actor protagonista en el ámbito de la cultura en Cataluña. Los problemas de la cultura necesitan de la intervención pública y la cuestión es definir los términos del acuerdo. Pero la acción de los actores a través del marco de políticas sí que condicionará un nivel de atención de los problemas públicos de políticas culturales relativamente bajo en la agenda macropolítica. Y, en definitiva, un espacio marginal para las políticas culturales en la acción del gobierno de la Generalitat.

5.2 La prolongada transición cultural: ¿normalizar es despolitizar?

Como hemos avanzado, tras el primer gobierno de Convergencia i Unió en el discurso político sobre la cultura presente en el Departament aparecen determinados elementos hasta el momento ausentes. Sin embargo, esto se produce específicamente por la incorporación del consejero Joan Rigol más que por modificaciones sustantivas en el marco del resto de los altos cargos del Departament o incluso en el del presidente Jordi Pujol. En definitiva, con el fracaso del Pacto Cultural y la renuncia del consejero Joan Rigol en 1985, estas modificaciones no llegarán a consolidarse. A partir de aquí, y durante buena parte de la década de 1980 y de la de 1990, el escenario de las políticas culturales de la Generalitat será de continuidad. Sin modificaciones sustantivas y estables se mantienen tanto el marco maestro (o contexto de significado establecido), los marcos de políticas de los responsables de la Generalitat, así como también la imagen de la política cultural que en ellos se desarrolla. Finalmente, no se producen procesos de alineamiento efectivos entre los marcos interpretativos de los diferentes actores (más allá del propio Departament) y el marco maestro.

Probablemente, más que describir este período a partir de términos como gerencialización (Giner *et al.*, 1996) o normalización de la cultura (Fernandez: 2008), deberíamos hablar de un proceso de despolitización de la cultura, o al menos de las políticas culturales. Y con eso nos referimos no a la cuestión de la injerencia partidaria en el diseño e implementación de las acciones públicas en el ámbito de la cultura, sino más bien a la desvinculación de la cultura de la gestión pública del conflicto social. Y al mismo tiempo evitar que la cultura pueda resultar un elemento disruptivo en la búsqueda del equilibrio y la convivencia en el seno de la sociedad. Pasemos a analizar estos aspectos en cuatro elementos relacionados con el discurso político sobre la cultura: el proceso de construcción del problema público de las políticas culturales, el

papel que juega la idea de cultura en el discurso de los actores, la construcción de la imagen de la política cultural y las relaciones entre los actores que se prefiguran en dichos discursos.

a) La construcción del problema de la cultura: ¿la cultura como problema?

Hemos presentado el desarrollo de los problemas públicos de las políticas culturales en este período, donde destaca la insistencia en la falta de normalidad de la situación cultural de Cataluña. En particular, la falta de producción cultural se presenta como realidad que cabe resolver, es decir, la falta de generación de bienes culturales (y específicamente de aquellos en lengua catalana).

El discurso político sobre la cultura que se consolida a partir del segundo gobierno de Convergencia i Unió intenta matizar el carácter político dentro del programa de gobierno que había recaído sobre la cultura en la primera legislatura. Los contenidos y la estructura de los debates de investidura de Jordi Pujol y las sesiones informativas de los consejeros de cultura en el parlamento son buena muestra de ello. En el programa que presenta Pujol en su debate de investidura en el año 1984 ni la política cultural ni su apartado referido a la lengua aparecen dentro de los tres grandes objetivos de gobierno (innovación y modernización de la sociedad catalana, bienestar social, y promoción económica). En 1988, la política cultural se explica dentro del segundo apartado del programa de gobierno (el refuerzo de la sociedad civil catalana) y no dentro del primero (la política al servicio de la nación catalana: la identidad nacional y la institucionalización). En 1992, sencillamente no hay referencia directa al tipo de políticas públicas en materia de cultura, y su mención queda limitada a la idea de “ayudar a la cultura popular catalana” o “acabar les grans infraestructures culturals”⁵³.

En definitiva, lo que deseamos demostrar es que en la organización del problema público de la cultura en Cataluña, más que su desacralización, desdramatización o su conversión en objeto de gestión pública (Giner et al., 1996), lo que podemos observar si analizamos el marco de políticas del Departament son dos actitudes complementarias. Por un lado, la incomodidad a la que se enfrenta el gobierno cuando debe incluir la cultura dentro de los objetivos generales de la acción política. Es decir, la transformación de la cultura prácticamente en un problema con el que lidiar. Y por otro, una tendencia a esquivar el debate y la definición de sus componentes y fronteras, apelando a ambigüedades y a cierta neutralidad en lo que se refiere a su papel en la sociedad.

No parece que la cultura se transforme en este período en un verdadero objeto de gestión pública, al menos si lo comparamos con otros ámbitos de gobierno y sobre todo si lo hacemos

⁵³ Jordi Pujol, DSPC-P 002/04, 1992:19

con la evolución que viven los modelos de política cultural vigentes en buena parte de Europa. En primer lugar, porque la cultura sigue considerándose elemento central de la identidad nacional de Cataluña, el verdadero problema del país, algo que va más allá del ámbito de la política pública.

Tot això -competències, finançament- pot ser que sigui el moll de l'os per a moltes autonomies, però no ho és per a Catalunya. (...) Per a Catalunya, si més no des de la perspectiva d'una coalició nacionalista com la nostra, el moll de l'os és la nostra identitat com a nació i és la consciència, la nostra consciència de poble. I en això juguen un paper decisiu la llengua i la cultura catalanes...

Jordi Pujol⁵⁴

Y en segundo lugar, porque asumir la cultura como objeto de gestión pública implica asumir también el riesgo que ello conlleva. Cualquier apuesta real de gestión pública de la cultura obliga al gobierno a asumir su impacto político, sus consecuencias en términos de gestión del conflicto social; en definitiva, como explican las citas de Williams y Wildavsky que encabezan esta tesis, obliga al gobierno a trabajar con uno de los términos más difíciles de cualquier lengua y al mismo tiempo a enfrentarse a dilemas frecuentemente irreconciliables.

La posición que asumen los responsables de la Generalitat a través de sus marcos de políticas está condicionada por las circunstancias históricas vividas durante una larga y devastadora dictadura. Como hemos analizado, este orden institucional se puede entender como reglas internas a los agentes. La continuidad de las políticas se explica entonces, en parte, por los efectos del marco de interpretación maestro, que se mantiene sin cambios, estructurando y al mismo tiempo constriñendo innovaciones en el discurso político. Volveremos sobre este punto, pero cabe decir que la normalización se consolida como marco maestro, como contexto de significado, ya que excede el ámbito de la cultura. Apelar a la normalización es referirse a la normalización político-institucional, a la normalización lingüística, en definitiva, a un prolongado período de transición tras la dictadura.

Ahora bien, más allá de este efecto del marco maestro, es necesario analizar cómo los agentes de la política cultural de la Generalitat mantienen y consolidan este contexto de significado, cómo conforman las percepciones de los problemas. Los discursos no son un simple reflejo o expresión de la realidad. Ni tampoco un desprendimiento dependiente y siempre determinado por un contexto de significado o marco maestro. El problema público de la cultura en Cataluña se construye sobre la base del vínculo entre la idea de cultura con la idea de cultura catalana y con la noción misma de Cataluña. Un concepto de Cataluña como sociedad históricamente equilibrada, como país que ha esquivado el conflicto (promoviendo en su seno el progreso y la convivencia) condiciona el diagnóstico que se realiza sobre la realidad que las políticas culturales deben enfrentar, es decir, evitar el riesgo de fractura comunitaria, de división en la

⁵⁴ DSPC-P 002/05, 1995:16

sociedad catalana. Un discurso político que construye el problema de la cultura de esta manera coloca a la cultura frente a una carga difícil de sobrellevar, ya que le adjudica una tarea en buena medida contradictoria con algunas de sus características principales. Sobre este aspecto profundizamos en el apartado siguiente, donde analizamos la idea de cultura presente en el marco de políticas de los responsables de la Generalitat y su influencia en la construcción de los problemas públicos de las políticas.

b) La idea de cultura: un elemento tácito

¿Qué idea de cultura está presente entonces en los discursos políticos de los responsables de la Generalitat? ¿Cómo los marcos de políticas que comportan dichos discursos condicionan la legitimación simbólica de los contenidos y formas de las políticas? Hemos avanzado que el discurso político sobre la cultura presente en el seno del Departament no queda estrictamente al margen de las orientaciones de políticas culturales más significativa y vigentes a nivel internacional. Sino que se construye reinterpretando esas líneas de políticas a través de un prisma, un marco de referencia propio.

En primer lugar, y como ya hemos mencionado, la cultura es para el discurso político identidad y forma característica de vida, una definición que encuentra similitudes con la orientación de políticas que hemos denominado de cultura-acción. Ahora bien en Cataluña, esta idea de cultura se reinterpreta como expresión de la identidad nacional, como elemento fundamental del ser colectivo. Para Jordi Pujol “el “conjunt de valors que donen als homes la raó d’èsser i d’actuar.”⁵⁵ Y por lo tanto, la lengua, que se considera elemento fundamental en la definición de la personalidad del país, es uno de los componentes nucleares de la idea de cultura. Pero no sólo eso, también la cultura popular, o la cultura “a l’abast de tot el poble”⁵⁶ es central en esta idea de cultura.

En segundo lugar, otra idea de cultura que presenta el discurso político incorpora como elementos centrales la literatura (en particular en lengua catalana), el patrimonio o las artes consagradas. Se trata de lo que el propio Pujol calificó como un concepto “mes pròpiament literari i historicista, i de vegades en uns certs aspectes molt accentuadament lingüístic de la paraula cultura”⁵⁷. Se trata en definitiva de una particular suma de las orientaciones políticas que hemos denominado de cultura-ilustrada y cultura-acción. La primera porque la idea de cultura remite a la noción de alta cultura y a la de cultura como elemento de desarrollo de la modernidad. Y como analizaremos, la democratización cultural (principio de políticas culturales

⁵⁵ DSPC-P 002/03, 1988:16

⁵⁶ Ídem

⁵⁷ DSPC-P 002/03, 1988:60

propio de la orientación de cultura-ilustrada) se reinterpreta desde las políticas culturales de la Generalitat bajo el prisma del discurso de la normalización cultural. Ahora bien, la incorporación de elementos como la literatura (y la lengua catalana) y las artes clásicas es también una particular reinterpretación de la orientación de cultura-acción, ya que esas manifestaciones se consideran como registro y a la vez recursos del desarrollo interior, del espíritu humano, reforzando así el vínculo entre cultura e identidad nacional.

Por eso, esta segunda idea de cultura (artes y patrimonio) tiene dos condicionantes. En primer lugar, no puede estar desligada de su carácter popular e identitario, ya que en el discurso político se considera que también es esencial para un país como Cataluña. Y en segundo lugar, la cultura y la política deben establecerse como ámbitos separados, al menos en el tiempo. La cultura, propia del ámbito intelectual, es abono de estabilidad para que los actores políticos (otros ellos) avancen en el acuerdo.⁵⁸

Con el paso del tiempo y, también es cierto, con el aumento de las críticas por parte del resto de los actores políticos a estas dos ideas de cultura, el discurso político incorpora una tercera perspectiva. Se trata de un tercer componente, una mirada si se quiere más propia de la orientación de políticas que hemos denominado de cultura-instrumento. La cultura se entiende como herramienta de desarrollo social y de formación y competitividad individual y colectiva. Como algo que se tiene en mayor o menor nivel, pero no en un sentido ilustrado ni tampoco en términos de capital cultural, sino más bien como conocimiento compartido y factor común de pertenencia al país.

En qualsevol país la llengua té un gran pes en la definició de la personalitat col·lectiva; però també tenen un gran pes la cultura en el sentit més ample del mot, la consciència històrica, tota una simbologia i tota una axiologia, és a dir tot un sistema valors, tot un sentiment col·lectiu i, fins i tot, uns interessos col·lectius. També uns interessos, sí, també uns interessos, i, en el nostre cas, tota una història i una sensibilitat i una mentalitat econòmiques i, consegüentment, socials.

Jordi Pujol⁵⁹

Esta tercera noción de cultura, que en cualquier caso tiene un papel restringido dentro del discurso político, tampoco implica un cambio significativo en su concepción nuclear, y aún menos una consideración diferente del papel de la cultura en las políticas públicas. Se trata de un matiz que permite hacer compatibles las definiciones de cultura como identidad nacional y como bien de consumo. Las presentaciones de los consejeros Guitart en 1994 y Pujals en 1996 van en este sentido, es decir, en el de la tímida incorporación de la dimensión económica de la cultura. Ahora bien, con el objetivo de reforzar el modelo de normalización de la cultura catalana,

⁵⁸ Para el consejero Ferrer “els anys 50, quan intel·lectuals catalans i castellans van iniciar un diàleg, parlaven només de cultures, però aquell diàleg va obtenir posteriorment, naturalment repercussions en l’estructura política de l’Estat quan es va poder fer, quan es van recuperar les llibertats.” (DSPC 078/02 CPC 1986:1044)

⁵⁹ DSPC-P 002/05, 1995:17

incorporando al sistema de producción de la cultura la difusión y la promoción de los productos culturales.

Pero si hasta aquí hemos repasado la noción de cultura que se encuentra en el discurso político desarrollado por los responsables de la Generalitat, cabe ahora analizar cómo estas ideas pueden condicionar el proceso de legitimación simbólica de los contenidos y formas de las políticas. Es fundamental no obviar el carácter político de las estrategias discursivas referidas a la cultura, y aún más si se presentan bajo un velo de racionalidad instrumental. La concepción de la cultura catalana arrastra una idea de lo que es Cataluña, por lo que se establece un vínculo estrecho entre la concepción política hegemónica de Cataluña y sus políticas culturales. Algo que se puede observar en las palabras de Jordi Pujol:

Catalunya és la llarga cadena de generacions, unides per la llengua i la tradició catalana, que es van anar succeint una darrere l'altra en el territori on vivim. La identitat de Catalunya és, en bona mesura, lingüística i cultural.

(Jordi Pujol, citado por Castells, 2000: 51)

Si la lengua y la tradición son la base del concepto de Cataluña, entonces resulta lógico que las políticas culturales de la Generalitat se hayan abocado durante mucho tiempo a desarrollar estos dos ámbitos. Se desconfía de un concepto de cultura más amplio, más complejo, que incluya elementos diversos. Se recurre a la ambigüedad, y se apela a significantes libres de significado definido, como la normalización. Así, las políticas culturales parecen desarrollarse a partir de la acción sin discurso, aunque solo cabe entrar en el análisis para entender que la escasez de formulaciones explícitas no implica la inexistencia de marcos de políticas.

En su presentación frente a la comisión de política cultural del Parlament de Catalunya en el año 1996, el consejero Joan Maria Pujals recupera una frase del historiador Pierre Vilar, convocado doce años antes por otro consejero de cultura, Max Cahner, a participar de la publicación “*Reflexions crítiques sobre la cultura catalana*”. Vilar se preguntaba por entonces qué era lo que tenía lugar dentro del concepto de cultura catalana, y según Pujals⁶⁰:

Alhora que ens confessava la seva inquietud inicial, ens deia que l'havia tranquil·litzat una mica el fet - cito textualment-, «el fet de mesurar la profunditat del lloc que ocupen, en el fons de mi mateix, una silueta magdaleniana, tres campanars romànics, dues voltes gòtiques, una pàgina de Muntaner i dues de Capmany, deu versos de Maragall o una teulada de Gaudí». I que tot això l'inclinaria a definir la cultura - diu- a la manera d'Édouard Herriot: «Cultura és el que resta quan s'ha oblidat tot.»

No es necesario insistir entonces sobre la concepción patrimonialista de la cultura que asume el discurso político durante este largo período, o la importancia de la memoria como elemento fundamental dentro de esa concepción. Más allá de estas características, las palabras de Pujals confirman la continuidad de la estrategia del discurso político sobre la cultura del gobierno de la

⁶⁰ DSPC 115/05 CPC 1996: 3357

Generalitat. Concebir la cultura como aquello que queda cuando se ha olvidado todo implica un acuerdo tácito sobre qué es en definitiva aquello que permanece, que resta presente. Sobre todo si se trata de la idea de Cataluña y la de la cultura catalana.

El discurso político presenta la cultura como aquello que, a pesar de la diversidad (y esto implica una lectura no siempre positiva de la diversidad), constituye el tronco común de pertenencia a la sociedad catalana. ¿Y cuál es ese tronco común? Para Pujol, la respuesta a esa pregunta no depende del “sincretisme”, mucho menos de la hibridación, sino de la síntesis de una variedad de elementos. Una síntesis que no está hecha y que, otra vez, “és feina dels intel·lectuals més que dels polítics. Amb tot, la Generalitat hi té un paper important a jugar en el reforçament d’aquest model cultural català i a facilitar el clima de síntesis i d’integració.”⁶¹ La síntesis de la que habla Pujol es un proceso que se considera abierto, pero que tiene algunas condiciones. La primera condición en la que insiste el discurso político sobre la cultura es en la autenticidad de la cultura catalana. No hay cultura auténtica sin un alto grado de personalidad propia, de carácter propio. Por eso, si bien la síntesis de elementos que componen la cultura catalana no se explicita más que en contadas ocasiones, esos elementos existen y condicionan el tipo de políticas públicas desarrolladas. La segunda condición es que el proceso de permeabilidad cultural, en palabras de Pujol, en definitiva tiene que permitir el fortalecimiento, el refuerzo del eje central de la cultura catalana, “amb un bon encaix i bona incorporació de les aportacions d’arrel no catalana”⁶²

Ahora bien, la falta de definición explícita de determinados elementos, componentes de la cultura, es más una estrategia política que un desinterés por parte de los actores. Es el resultado de la desconfianza en una visión de la cultura como espacio de enfrentamientos simbólicos. Desconfianza también en quienes promueven una idea de cultura que se presenta como más compleja, que son sobre todo agentes culturales, intelectuales y políticos vinculados a gobiernos y administraciones locales socialistas. La cultura en Cataluña es ideológica, sí, pero se busca evitar presentarla, utilizando palabras de Appadurai (1996: 44), como arena política de justificaciones, luchas y representaciones conscientes. En cambio, parece querer tratarse como un hábito, una esfera tácita que es mejor no llevar a debates explícitos. Parece buscarse incluso neutralizar la lógica del conflicto que la cultura comporta.

Se da entender así que no hace falta explicar lo que es la cultura catalana, ni debatir en exceso ese núcleo. No es necesario, y aún menos en un contexto histórico en el que se plantean como necesidades urgentes reconstruir la legitimidad nacional-institucional, sentar las bases de la autonomía y evitar la fractura social en una Cataluña heterogénea. Este aparente consenso

⁶¹ DSPC-P 002/02, 1984:22

⁶² Ídem

implicará que los debates sobre las relaciones entre política cultural y desarrollo social, económico y urbano (presentes en Francia o Gran Bretaña e impulsados en Cataluña por los agentes culturales vinculados al PSC) sean reinterpretados bajo determinados límites. En definitiva, los límites propios del marco de políticas del Departament de Cultura, con actores inmersos en un particular enmarcamiento, un proceso mediante el cual los agentes reorientan su pensamiento sobre un asunto. Esta reinterpretación particular genera una distancia significativa entre estos debates de políticas culturales a nivel internacional y el marco de políticas del Departament. Pero al mismo tiempo reforzará la estabilidad del marco maestro: enfoque principal y oficial de la atención para los participantes del proceso de políticas culturales de la Generalitat. Se construye así un escenario de legitimidad y continuidad para las políticas. Un escenario regular, difícil de modificar. La actividad de construcción de las políticas, el proceso de las políticas, se enmarca de manera que los individuos que en ella participan encontrarán, en palabras de Goffman (2006: 224), “barreras para la percepción, frontera de lo evidenciable”. A pesar de ello, resulta inevitable que ocurran simultáneamente otros modos y líneas de actividad en el mismo escenario. Por ejemplo, actores que desarrollan sus marcos de políticas, es decir, diagnósticos, pronósticos y motivaciones alternativas.

¿Cómo se explica entonces la dificultad que tienen los discursos políticos sobre la cultura que desarrollan actores públicos y privados para ver reconocidas sus alternativas en el proceso de políticas? Previamente hemos analizado las características del subsistema de política para ensayar una respuesta parcial a esta pregunta. Además, determinados análisis (Cramerí, 2008) señalan como barrera para la penetración de estos discursos la alta coincidencia entre el discurso de CiU y la población. El mensaje de carácter nacionalista sería así percibido como aceptable por parte de la gente y las políticas culturales actuarían como un dispositivo que genera un sentimiento de bienestar y pertenencia que refuerza dicho mensaje y actúa como barrera ante discursos en competencia. En definitiva, la autora propone que la mayor limitación para los discursos alternativos al de CiU sería la *doxa* (Bourdieu, 1993), sentido común o creencias y prácticas consideradas aceptables, en este caso respecto al vínculo entre lengua e identidad. Sin embargo, una explicación que no sólo se limite a explicar los condicionamientos del marco maestro (o contexto de significado) sino también el margen de agencia de los actores (a través de los marcos de políticas) puede responder de forma más completa la pregunta que hemos formulado.

Durante casi dos décadas, los responsables de las políticas culturales de la Generalitat mantuvieron la idea de cultura (y el concepto de lo que significa Cataluña) dentro de determinados parámetros. La ambigüedad fue clave para retener esa idea dentro de unos límites

tácitos, aparentemente fuera de discusión. El temor a la fractura social y la desconfianza marcaron el discurso político sobre la cultura: el problema público de las políticas se construyó de manera que la alternativa preferida era prácticamente la única posible. La actividad alternativa, el desarrollo de marcos de políticas por parte de diferentes actores, se trató como algo aparte. Defender, rescatar, normalizar la cultura se consideró una tarea de tamaño y significado tal que solamente el Departament de Cultura tenía, aparentemente, la capacidad y reconocimiento como para asumirla.

Durante un largo período, el discurso político sobre la cultura de los responsables de la Generalitat mantuvo su validez hasta que, por motivos que analizaremos en el capítulo siguiente, se produjo la apertura a nuevos agentes políticos y a una idea de cultura diferente. Pero esa validez extendida durante tanto tiempo no estaba basada en el aislamiento del discurso político, sino que como señala Goffman (2006: 228), un rasgo básico de la competencia para la interacción es el ligero control y mantenimiento del interés oficial frente a algo que distrae y ha empezado a ocurrir. Y eso no debe ser confundido con la pura y llana simulación, o el falso interés por una línea argumental. El discurso político sobre la cultura que estamos analizando contempla la actividad simbólica que desarrollan actores vinculados al PSC y gobiernos locales, incluso también algunos agentes del sector privado. Pero la estabilidad de las políticas se explica también porque ninguno de los marcos de políticas de dichos actores consigue un alineamiento efectivo con el marco maestro o contexto de significado. Como hemos avanzado, el cuestionamiento del marco maestro que pudieran realizar gobiernos locales u organizaciones de intereses especiales necesita para su éxito de la movilización colectiva. Ni el marco de políticas desarrollado por el PSC ni el de algunos de los expertos en políticas culturales que criticaban la postura del Departament de Cultura consiguen resonar en la audiencia, es decir, en quienes participan directamente en la formulación de políticas pero también entre aquellos que influyen en este proceso. Volveremos en el capítulo siguiente sobre esta cuestión, pero demos paso entonces al análisis de cómo los responsables de las políticas han asignado determinados valores a la cultura y cómo han construido la imagen de la política cultural.

c) El valor de la cultura y la imagen de la política cultural: normalizando la política

¿Cuáles son entonces los valores que se asocian a la cultura? ¿Cuál es el papel que se le otorga a las políticas culturales y cómo se justifica la intervención pública en esta materia? ¿Cómo los marcos de políticas, en definitiva, condicionan la definición y estabilidad de la imagen de la política cultural? Una de las ideas más repetidas en el discurso político es que la cultura es un elemento singular del proyecto de catalanización, un objetivo declarado como central en los

diferentes programas políticos de este período. Ahora bien, si nos preguntamos cuál es el *core* de dicho proyecto y cuál es la aportación específica de las políticas culturales, nuevamente surgen las contradicciones en los marcos de políticas de los responsables de la Generalitat.

El discurso político sobre la cultura durante todo este período se ve cruzado por el proyecto de catalanización de la sociedad. Se busca destacar “la força del sentiment i de la identitat nacionals com a factor de llibertat, de creativitat i de dinamisme i com a element de retrobament de l’home amb ell mateix.”⁶³. Así, el proyecto de catalanización es un objetivo que asume como tarea propia la Generalitat. Sin embargo, esto no quiere decir que la cultura tenga en este sentido un papel político preponderante. En el momento de especificar su valor en este proyecto, el discurso político se limita a destacar que la cultura puede transmitir un mensaje de optimismo que ayude a construir el proyecto de catalanización, o simplemente subraya su condición de “bon instrument per generar confiança.” (Joan Guitart⁶⁴).

Un discurso político sobre la cultura de este tipo justifica la necesidad de las políticas culturales por la creación de un sistema de identificación, de pertenencia colectiva y a la vez de construcción de la identidad. Esta manera de legitimar la intervención pública es propia de la orientación de políticas que hemos denominada cultura-acción. Como hemos señalado, este tipo de política cultural actúa no tanto en defensa de intereses particulares, sino más bien con el objetivo de generar un sentimiento de bienestar o confort en un determinado territorio, es decir, intentando ajustarse a las formas de vida, *habitus*, que se suponen características de quienes lo habitan Cramer (2008: 13). La promoción de la acción cultural se sustenta en patrones previamente definidos como de interés para el desarrollo nacional. Y el valor de la cultura radica en que se la puede considerar como espacio de base no conflictiva en el que todas las clases sociales podrían aparentemente identificarse. Este es, en definitiva, otro de los elementos del proceso despolitizador de la cultura y sus políticas, en términos de desvinculación de la cultura de la gestión pública de los conflictos sociales más significativos en Cataluña.

Se consolida entonces la imagen de la política cultural, que se mantiene estable durante este extenso período que hemos denominado de transición cultural. Sin cambios permanece uno de los elementos constitutivos de cualquier imagen de política: la lógica que justifica su necesidad (en este caso, la necesidad de que exista política pública en el ámbito de la cultura). Y como veremos, tampoco experimentan cambios significativos las áreas de actuación preferentes de dicha política que describen los actores a través del discurso político sobre la cultura. Finalmente, el nivel de atención que tienen los problemas de políticas culturales en la agenda macropolítica se mantiene relativamente bajo. Al menos en una posición significativamente

⁶³ DSPC-P 002/04, 1992:14

⁶⁴ DSPC 143/04 CPC 1994: 3440

menos visible que lo que sucederá hacia finales de la década de 1990, con casos como el del TNC, que llevará al consejero Pujals a una comparecencia especial en el parlamento.

¿Cómo los marcos de políticas de los diferentes actores condicionan la definición y estabilidad de la imagen de la política cultural? En primer lugar, como hemos avanzado, la imagen de la política cultural está condicionada por el marco maestro. Es decir, la normalización de Cataluña ofrece un enfoque principal y oficial de atención para los actores del proceso de políticas culturales. La institucionalización política de Cataluña, el desarrollo de un particular espacio de filiación son el escenario de regularidad, en palabras de Goffman (2006: 224), “barreras para la percepción, frontera de lo evidenciable”. Pero un análisis que limite la explicación de la construcción de la imagen de la política cultural a los condicionamientos ideacionales de carácter estructural, pierde de vista el margen de agencia de los actores a través de sus marcos de políticas.

Por eso, en segundo lugar, cabe analizar los objetivos de lo que se ha denominado como programa de normalización cultural. Resulta evidente que los responsables de las políticas del Departament defienden lo apropiado del programa de normalización cultural apelando a valores vigentes (identidades, normas) y voluntades de carácter nacional. La normalización cultural implicaba que en materia de cultura, Cataluña debía ser homologable a un Estado, y preferentemente uno europeo. Ahora bien, el camino para conseguir dicho objetivo es singular y específico. Se establece la necesidad de equilibrar dos funciones específicas para la cultura. Para el consejero Joan Guitart (1990), normalizar la cultura catalana es congeniar su definición como mercado y al mismo tiempo como expresión de la identidad nacional. La tarea de la política cultural (uno de los elementos que configura su imagen) será la de establecer un puente entre estos dos registros, que a diferencia de lo que sucederá en la década de 2000, todavía se entienden como contrapuestos. ¿Y por qué consideramos que este proceso implica un grado significativo de despolitización de la cultura o, al menos, de las políticas culturales? Porque para conseguir hacer compatibles estas dos funciones de la cultura, se vuelve necesario priorizar su institucionalización, la superación de discursos de carácter resistencialista y, en definitiva, dejar en un segundo lugar el papel de la cultura en la gestión de desigualdades económicas y sociales. Así, el marco de políticas del Departament de Cultura condiciona también la imagen de la política.

¿Cómo se entiende entonces el grado significativo de legitimación simbólica de las políticas culturales de la Generalitat en este período? El marco de políticas del Departament consigue construir una imagen poderosa de la política cultural porque consigue reforzar el marco maestro, construyendo en definitiva un escenario de legitimidad y continuidad para las políticas. Si bien

buena parte de los agentes culturales vinculados a la oposición política desarrollan marcos de políticas diferentes, que incluyen reconstrucciones alternativas de la historia de la cultura catalana, la normalización cultural resulta un marco ampliamente aceptado. Resume, en buena medida, una comprensión común de los principales esquemas, relaciones y agentes presentes en la sociedad. Es parte central del marco maestro, mucho más de lo que podría ser el proyecto singular de reconstrucción nacional presente en el marco de políticas de los responsables de las políticas culturales de la Generalitat. Como indica Fernandez (2009), las posiciones enfrentadas de CiU y el PSC coinciden en que la historia de la cultura catalana es la historia de su institucionalización. La normalización es el intento de completar el proyecto inacabado de la modernidad catalana. La modernidad de la cultura catalana implicaba (ante el prisma del *noucentisme*) recuperar la situación diferencial de la cultura y el nivel de desarrollo e institucionalización iniciado en tiempos de la Mancomunitat de Catalunya.

No estamos antes la reproducción o dependencia histórica del modelo de política educativa y cultural *noucentista*, pero si ante la voluntad de recuperar una concepción particular de cultura vinculada a ese movimiento. Se trata de una concepción de cultura que impulsa su institucionalización, en particular a través de grandes instituciones culturales (museo, biblioteca, teatro, etc.). Las palabras actuales de Pep Subiros parecen confirmar el efecto legitimador de este discurso político sobre la cultura: “La relación entre cultura e institucionalización se ha consolidado mucho más que la de cualquier vínculo entre cultura y justicia social o conceptos similares. Y en parte las divergencias internas del PSC, la mezcla de perspectivas sobre el papel de la cultura, explican esta consolidación.”⁶⁵

Este proceso condicionará el nivel de atención relativamente bajo que tienen los problemas de políticas culturales en la agenda macropolítica. Y también la definición sin cambios significativos de las áreas de actuación preferentes de dicha política, presentes en el marco de políticas del Departament de Cultura. Como hemos avanzado, una de los ámbitos de actuación más importantes anunciados en el discurso político sobre la cultura es el desarrollo de infraestructuras culturales. El objetivo es tender la necesidad de un cierto equilibrio territorial en la oferta cultural, donde las infraestructuras se presentan como instrumento de descentralización. Aun así, es necesario remarcar que en pocas ocasiones las presentaciones de los consejeros especifican los criterios o la metodología de un proceso de estas características, más allá de señalar la necesidad de un cambio respecto al papel de Barcelona en este sentido.

Al mismo tiempo, otras de las áreas que componen la imagen de la política cultural es la del patrimonio. Es una referencia repetida entre los responsables de la política cultural, los

⁶⁵ Entrevista propia.

consejeros Ferrer, Guitart y Pujals. Se trata de un planteamiento que tiene como objetivos de la política cultural la necesidad de conservar, proteger, catalogar o inventariar el patrimonio. En un marcado segundo plano quedan, pues, las referencias a la difusión, y todavía menos a su utilización en términos socioeconómicos. Para el consejero Guitart, la política de “nacionalización” continua siendo uno de los objetivos centrales, y en este sentido el patrimonio ocupa un lugar significativo.

Conjuntamente con el patrimonio y el despliegue de infraestructuras, la política cultura es plantea como objetivo impulsar el consumo cultural, estableciendo un vínculo (más pragmático y menos resistencialista) entre nacionalización y consumo. En paralelo con esta evolución las referencias a la política cultural como instrumento de proyección internacional de la cultura catalana se vuelven más explícitas, sobre todo en el segundo mandato del consejero Guitart (1992-1995) y, particularmente, en el del consejero Pujals (1996-1999).

Esta es la imagen que el discurso político sobre la cultura presente en el Departament contribuye a construir durante todo este período. Ahora bien, se trata de una lógica que comporta elementos asociados a la cultura que el discurso político parece no contemplar. Estos elementos estarán en la base de lo que entendemos como futura crisis de legitimad simbólica de las políticas culturales, evidente hacia finales de la década de 1990.

En primer lugar, la orientación de políticas culturales que hemos denominado de cultura-acción acentúa la disconformidad ante la falta de reconocimiento de la cultura propia. Es decir, entiende la cultura menos como elemento de cohesión, equilibrio y confianza, y más como descontento, crítica e incluso conflicto. Para el discurso y el programa político del Departament, esta concepción de la cultura vuelve a resultar en buena parte útil pero, al mismo tiempo, incómoda y contradictoria con el proyecto de normalización cultural.

En segundo lugar, dicha orientación de políticas culturales reconoce (es cierto que de forma limitada) la importancia de la diversidad cultural y su centralidad en el discurso político sobre la cultura. Incluso, la defensa de la diversidad (junto con la promoción del acceso y la participación ciudadana) se constituye como uno de los elementos que justifican la existencia de las políticas culturales. Sin embargo, como hemos avanzado, el discurso político sobre la cultura de los responsables de la Generalitat, el menos en este período, no acaba de incorporar estos argumentos. Las referencias a las relaciones entre Cataluña y Europa, significativas en muchas presentaciones de Jordi Pujol, muy pocas veces destacan el papel de la cultura.

d) La motivación para la acción: ¿la Generalitat como responsable sin responsabilidades?

Per tant, escoltin, si la cultura té més o menys nivell un cop s'ha ajudat econòmicament, i hi ha els equipaments que hi han de ser, ja no és responsabilitat ni del Govern de la Generalitat ni d'aquest Parlament, ja és responsabilitat, simplement, del país.

Jordi Pujol⁶⁶

Como hemos explicado, todo discurso político comporta coordenadas sobre la relación establecida y a desarrollar entre el gobierno y el resto de los actores implicados en el proceso de políticas públicas. El marco de políticas del Departament de Cultura comportó durante todo este período una definición de quién era llamado a resolver el problema público de las políticas. El gobierno de la Generalitat se sigue presentando en el discurso político como el único organismo (frente al resto de las administraciones y los agentes privados) capaz de desarrollar un programa político en materia cultural como el de la normalización. Se define así la viabilidad de la alternativa según los protagonistas de la misma. Un objetivo nacional requiere de una política centralizada.

Pero en el desarrollo del discurso político también puede observarse cómo, cada vez más, preocupan los reclamos del resto de los actores. Y cómo también intenta limitarse el conflicto que supone para el Departament de Cultura encontrarse inmerso y atenazado por una red de actores políticos. Como analizamos a continuación, el discurso político sobre la cultura enseña la dificultad que tuvo la Generalitat para poder relacionarse con dichos actores.

La primera y probablemente más significativa de las situaciones que la Generalitat no logra resolver es su encaje en el sistema territorial de administración cultural: ni hacia arriba (su relación con el Ministerio de Cultura y después de un tiempo con la Unión Europea), ni hacia abajo (su vínculo con diputaciones y ayuntamientos). El discurso político deja a entrever durante todo este período patrones de interacción, distribución de roles poco claros, cuando no en competencia.

El papel del Ministerio de Cultura del gobierno español se representa como un problema, ya que se busca destacar que, incluso más allá de los conflictos competenciales, dicho organismo duplica las intervenciones de la Generalitat, retiene recursos que corresponderían a las comunidades autónomas, o frena posibles actuaciones del Departament de Cultura (como por ejemplo en materia de promoción exterior de la cultura). En definitiva, el marco de políticas del Departament de Cultura vuelve patente tanto la dificultad del estado central para construir una política cultural que reconozca el papel singular de las administraciones autonómicas, como la de la Generalitat para desarrollar una política cultural con vocación nacional, pero sin las herramientas estatales.

⁶⁶ DSPC-P 002/05, 1995:77

Aún más evidente en su marco de políticas es la dificultad que tiene el Departament de Cultura para articular un modelo de relación estable tanto con las diputaciones como con los ayuntamientos. El discurso político repetirá como idea central la necesidad de despolitizar la colaboración institucional. Y, como hemos avanzado, la ciudad de Barcelona se representa también como escollo más que como oportunidad para el desarrollo de la política cultural de la Generalitat. Las secuelas del fallido pacto cultural están presentes en casi todas las presentaciones de los consejeros de cultura durante este período. Se repite la idea de que un pacto de esas características habría favorecido a Barcelona en perjuicio de la política de descentralización.

El concepto de equilibrio territorial está presente como nudo del marco de políticas del Departament en este período, lo que marca muy especialmente los patrones de interacción con los agentes culturales barceloneses. Y esto sucede porque la idea de equilibrio territorial se suele presentar asociada a un reclamo muy concreto: que Barcelona asuma la capitalidad cultural de Cataluña y no la búsqueda de la cocapitalidad cultural de España. Es decir, que colabore en la coordinación e integración de los diferentes agentes culturales a la política cultural de la Generalitat. Como hemos presentado en el capítulo anterior, este marco de políticas no sólo comporta la idea de que Barcelona no asume la posición que le correspondería, sino que además establece un vínculo conflictivo con la Diputación de Barcelona y el Ajuntament.

La idea d'equilibri territorial se sustenta també sobre l'assumpció, per part de la ciutat de Barcelona, de la seva condició de capital, i que, per tant, quan ens referim a l'equilibri territorial, tan important és l'extensió de les xarxes de teatres, biblioteques, museus, etcètera, com l'existència d'una veritable capitalitat cultural. Sense aquesta darrera premissa, sense un pols que abanderi els diferents sectors culturals, els nodreixi, hi doni suport i hi estigui en interacció, l'equilibri fallaria en una de les seves parts essencials.

Joan Guitart⁶⁷

Siempre en este apartado, las dificultades del Departament de Cultura para operar en un ámbito diverso (en lo que hace a la presencia de agentes) derivan en razonamientos contradictorios. Como por ejemplo, el que ejemplifica el debate posterior a la presentación de Joaquim Ferrer cuando, interpelado sobre los criterios de actuación del Departament respecto a las administraciones locales, contrapone las actuaciones de los ayuntamientos a la del movimiento asociativo.

L'únic que la nostra discrepància, com ja pot suposar el Diputat, és que la política cultural d'un país ha d'arribar a tots els ciutadans. Efectivament, l'administració té un nivell primer, en els ajuntaments -que ja no entro ni a discutir, perquè és una obvietat-, però també em reconeixerà vostè que el moviment

⁶⁷ DSPC 143/04 CPC 1994: 3437

associatiu és particularment important a Catalunya. Jo, moltes vegades, m'atreveixo a dir que és la nostra arma secreta, en el sentit que és el moviment que engendrà el poble en èpoques de dictadura (...)

Joaquim Ferrer⁶⁸

Esto mismo nos lleva a analizar la segunda de las grandes dificultades de la Generalitat que el discurso político sobre la cultura desnuda: la imposibilidad para coordinar e integrar a los agentes privados en sus objetivos de política cultural. Por un lado, al Departament de Cultura se muestra incapaz de establecer un vínculo con el sector asociativo acorde a la realidad post-dictadura. Es decir, pasado el reconocimiento inicial a la labor de resistencia de estos colectivos bajo el régimen franquista, y a la deuda de la sociedad catalana al respecto, el discurso político revela la dificultad de acordar un nuevo rol para el mundo asociativo. Durante todo el período, se repite la idea de que se trata de un sector que ha ido perdiendo vitalidad y que es necesaria su modernización y renovación, pero sin embargo no aparecen modelos de relación alternativos al de un cierto clientelismo. Por otra parte, y esto no es un elemento menor, el asociacionismo cultural se entiende siempre como el sector de las entidades del ámbito de la cultura popular y tradicional catalana. Lo que implica un discurso político sobre la cultura cada vez menos capaz de explicar y establecer patrones de interacción válidos con la diversidad de organizaciones de tercer sector, como es el caso de las redes culturales, los movimientos sociales o los colectivos de artistas.

El discurso político sobre la cultura refleja también la dificultad de la Generalitat para establecer vínculos con artistas e intelectuales. Una relación que, cuando se establece, parece desarrollarse en términos de rescate y protección de ciertos escritores o artistas, incluso desde la propia presidencia de la Generalitat y con la consecuente falta de planificación de la política del Departament de Cultura⁶⁹. La idea del arte como excepción frente a la cultura como la norma está presente en buena parte de las presentaciones del Presidente y los consejeros de cultura. De allí entonces la incomodidad y dificultad para integrar estos colectivos en un marco de políticas como el que hemos descrito, construido sobre nociones como la neutralidad, la normalidad cultural o los conceptos tácitos y ambiguos.

Problemas similares comportan las referencias al vínculo con los sectores de la cultura, que todavía no reciben el calificativo de industrias culturales. La ausencia de marcos de actuación y definición de objetivos es patente, así como la falta de planificación estratégica. No es

⁶⁸ DSPC 078/02 CPC 1986:1049

⁶⁹ L'Enric Majó...perdonin, perdonin, a vostès els fa molta gracia això, però l'Enric Majó no deixa de ser un dels nostres bons artistes teatrals que tenim, i si en un moment determinat necessita un ajut que no se li ha pogut donar perquè s'ha esgotat el pressupost de Cultura, i es faci [des de presidència], em fa l'efecte que això més aviat ha de ser aplaudit que no pas criticat, no! (Jordi Pujol, DSPC-P 003/03, 1988:77)

excepcional la referencia de Joan Guitart al personalismo del presidente Pujol para explicar su programa político. En definitiva, es parte del marco de políticas:

Voldria fer, a continuació, una altra referència a la nostra política, que és la de la projecció exterior. En aquest sentit, el que voldria remarcar és la importància dels viatges del President quan surt a l'estranger, en els quals expressa sempre que Catalunya és un país industrialment i comercialment important, però fa un especial èmfasi en l'aspecte de la cultura pròpia de Catalunya. El President jo crec que és el principal ambaixador de la cultura.

Joan Guitart⁷⁰

En definitiva, el análisis de los marcos de políticas de los responsables de Departament da cuenta de la estricta y limitada definición sobre quién era llamado a resolver el problema público de las políticas. Esta posición permitió mantener un grado significativo de legitimación simbólica de las políticas que desarrolló el Departament, sobre todo en un período en el que, como hemos analizado, la normalización cultural es uno de los elementos centrales del marco maestro. Pero al mismo tiempo, este análisis revela las dificultades que tiene la Generalitat para justificar su rol en cada vez más densa red de actores públicos y privados. Allí también está la base de la futura crisis de legitimidad simbólica de sus políticas culturales. A analizar dicha crisis y la apertura al cambio de políticas nos dedicamos en el próximo capítulo. Pero previamente presentamos algunas consideraciones finales de este capítulo de nuestra investigación.

6. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos puesto en juego la parte de nuestra narrativa genérica que se refiere a períodos de continuidad significativa de las políticas culturales. Consideramos que este análisis puede ser de utilidad no sólo para el dominio de la política cultural, sino también para otros ámbitos de políticas. Pero dejamos una reflexión de ese tipo para las consideraciones finales de la tesis. Nos centramos en este apartado en comprender cómo el desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat ofrece elementos para responder otras preguntas centrales de esta investigación. ¿Qué enseña nuestro caso de estudio sobre el desarrollo de las grandes orientaciones de política cultural construidas en los apartados teóricos? ¿Cómo los actores estudiados reinterpretan dos orientaciones (cultura-ilustrada y cultura-instrumento) bajo dos condicionamientos propios: un tipo particular de proceso de normalización y construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política?

⁷⁰ DSPC 039/03 CPC 1989: 814

Orientaciones de política cultural: entre la cultura-ilustrada y la cultura-acción

En el período que va desde la creación del Departament de Cultura hasta finales de la década de 1990, las políticas culturales de la Generalitat incorporan elementos de las orientaciones que hemos denominado de cultura-ilustrada y de cultura-acción. Si bien no es posible identificar un pasaje claro entre dichas orientaciones, esto no implica que las políticas de la Generalitat hayan quedado al margen de las orientaciones internacionales. Los agentes del ámbito público y privado que participan o condicionan la construcción de la política cultural reinterpretan estas tendencias bajo dos condicionamientos propios: un tipo particular de proceso de construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política. Este análisis nos permite entonces ilustrar nuevos elementos sobre la dimensión simbólica y la dimensión procesual de aquellas orientaciones.

a) La dimensión simbólica

Las políticas culturales de la Generalitat permiten ilustrar los resultados que se derivan de una combinación de las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción. Nuestro caso es relevante para discutir los elementos de la dimensión simbólica de ambas orientaciones presentados en el marco teórico. La tabla 6 resume los hallazgos de dicha discusión.

Tabla 6. Dimensión simbólica de las políticas culturales de la Generalitat (período continuidad). Esta tabla recupera los elementos analíticos presentados en la tabla número 3 (página 76). Fuente: elaboración propia

		<i>Cultura-ilustrada + Cultura-acción</i>
DIMENSIÓN SIMBÓLICA	Problema a resolver	-Falta de institucionalización -Falta de normalidad (escasa producción y oferta) -Carácter conflictivo problemático
	Idea de cultura	-Lengua y artes consagradas -Identidad: nacional, colectiva, interior al individuo, no política -Conocimientos compartidos: factor de pertenencia nacional
	Posición frente a la diversidad	-Del problema a la constatación y la incomodidad -La autenticidad a pesar de la diversidad
	Valores asociados a cultura	-Fuente de legitimidad y de confianza colectiva -Permite identificación interclasista aconflictiva
	Justificación de la política pública	-Interés nacional -Desarrollo del pasado colectivo
	Rol de las políticas culturales	-Fomento de la oferta (ámbitos tradicionales) -Conservación del patrimonio -Impulso al consumo (nacional)

En primer lugar, ¿cómo un particular proceso de construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política influyen en la construcción del problema de la realidad cultural al que deben enfrentarse las políticas públicas? Por un lado, la falta de institucionalización de la cultura puede construirse en ambas orientaciones de políticas culturales

(cultura-ilustrada y cultura-acción) como un problema a resolver. Dicha construcción no es neutral sino normativa, es decir, institucionalizar el ámbito de la cultura es siempre dar respuesta a problemas políticos, cuyo proceso de construcción implica la puesta en juego de valores. La institucionalización puede ser la respuesta a la voluntad de desarrollar un determinado proyecto de construcción nacional. Así, la defensa de una determinada cultura, la apelación a su supervivencia como responsabilidad a asumir por las políticas públicas, no es sólo una cuestión de dependencia histórica. Implica una toma de posición permanente sobre sus límites, sobre lo que se incluye en la definición de cultura. Y en general, también, una idea del país que existe detrás de esa concepción. La creación del Departament de Cultura ilustra un tipo de política cultural (al menos en su dimensión simbólica) de este tipo.

Ahora bien, un proyecto de construcción nacional puede entenderse como respuesta a la falta de normalidad de la situación cultural de un país. Y dicha falta de normalidad se acostumbra a asociar en las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción a la falta de producción cultural, es decir, a la falta de generación de bienes culturales. En el caso de las políticas culturales de la Generalitat, específicamente de aquellos en lengua catalana.

Pero un proyecto de construcción nacional que se sustenta sobre la necesidad de normalizar la situación cultural de un país deja a la política cultural en una situación de ambigüedad. Un proyecto normalizador puede conducir a un proceso de despolitización de la cultura, o al menos de las políticas culturales. Como en el caso de las políticas culturales de la Generalitat, un proyecto normalizador está condicionado por la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la política y la cultura. Y con eso nos referimos no a la cuestión de la injerencia partidaria en el diseño e implementación de las acciones públicas en el ámbito de la cultura, sino más bien a la desvinculación de la cultura de la gestión pública de los conflictos sociales más significativos. Y al mismo tiempo, evitar que la cultura pueda resultar un elemento disruptivo en la búsqueda del equilibrio y la convivencia en el seno de la sociedad. Así, nuestro caso de estudio ilustra, por un lado, la incomodidad a la que se enfrenta un gobierno cuando debe incluir la cultura dentro de los objetivos generales de la acción política. Es decir, la transformación de la cultura prácticamente en un problema con el que lidiar. Y por otro, una tendencia a esquivar el debate y la definición de sus componentes y fronteras, apelando a ambigüedades y a cierta neutralidad en lo que se refiere a su papel en la sociedad.

¿Qué nos enseña la idea de cultura que comportan las políticas culturales de la Generalitat? En primer lugar, la cultura puede entenderse como identidad y forma característica de vida, una definición propia de la orientación de políticas que hemos denominado de cultura-acción. Esta idea de cultura se reinterpreta como expresión de la identidad nacional, elemento fundamental

del ser colectivo. Y por lo tanto, la lengua, que se considera elemento central en la definición del país, es uno de los componentes nucleares de la idea de cultura. Pero esta idea de cultura puede venir acompañada de otra que tiene como elementos centrales la literatura, el patrimonio o las artes consagradas. Es decir, que remite a la noción de alta cultura y a la de cultura como ámbito de desarrollo de la modernidad, elementos propios de la orientación de cultura-ilustrada.

Ahora bien, la incorporación de la literatura y las artes clásicas es también una particular reinterpretación de la orientación de cultura-acción en los dos sentidos que hemos indicado. Por un lado, un proceso particular de construcción nacional condiciona una política cultural que entiende la literatura y las artes clásicas como registro y a la vez recursos del desarrollo interior, del espíritu humano, reforzando así el vínculo entre cultura e identidad nacional. Y en segundo lugar, la cultura y la política deben establecerse como ámbitos separados, al menos en el tiempo. La cultura, propia del ámbito intelectual, se presenta como abono de estabilidad para que los actores políticos (otros ellos) avancen en el pretendido proceso de construcción nacional.

Nuestro caso de estudio, finalmente, enseña la incorporación condicionada de un tercer componente a la idea de cultura. La cultura se entiende como herramienta de desarrollo social y de formación y competitividad individual y colectiva. Como algo que se tiene en mayor o menor nivel, pero no en un sentido ilustrado ni en términos de capital cultural, sino más bien como conocimiento compartido y factor común de pertenencia al país.

¿Qué posición frente a la diversidad enseña una idea de cultura en estos términos? Por un lado, la orientación de políticas de cultura-ilustrada presenta la diversidad de las expresiones culturales como un problema, un aspecto que en definitiva resulta incómodo para un proyecto de carácter estatal-nacional o incluso nacional sin contar con los recursos propios de un estado. Por su parte, la implementación de la orientación de cultura-acción implicará un reconocimiento (todavía limitado) de la diversidad, que se constituye como uno de los elementos que justifican la existencia de las políticas culturales. Más que la incorporación de estas dos posiciones, el caso de las políticas culturales de la Generalitat en este período ilustra una concepción condicionada de la diversidad. La cultura puede ser entendida como aquello que, a pesar de la diversidad (y no en su favor), constituye el tronco común de pertenencia de una sociedad. Un tronco que no depende del sincretismo o de la hibridación, sino de la síntesis de una variedad de elementos y con determinadas condiciones. La más importante es la autenticidad de la cultura nacional. Por eso, en el caso de las políticas culturales de la Generalitat si bien la síntesis de elementos que componen la cultura catalana no se explicita más que en contadas ocasiones, esos elementos existen y condicionan el tipo de políticas públicas desarrolladas.

¿Cuáles son los valores que se asocian a la cultura y cuál la lógica de justificación que subyace? Nuestro caso de estudio ilustra una interpretación particular de las orientaciones de cultura ilustrada y cultura-acción. La necesidad de la intervención pública en este campo se justifica no (sólo) por su carácter redistributivo, sino por el sistema de identificación, de pertenencia colectiva y a la vez de representación de la identidad que se considera necesario impulsar. La promoción de la acción cultural se sustenta en patrones previamente definidos como de interés para el desarrollo nacional. Engrandecer un país es poder generar un espacio de filiación, que en muchas ocasiones tiene límites discutidos. En este sentido, las políticas culturales acostumbra a estar basadas en un compacto y cerrado sistema de ideas y valores, vinculados con una referencia al pasado colectivo. Y el valor de la cultura radica en que se la puede considerar como espacio de base no conflictiva en el que todas las clases sociales podrían aparentemente identificarse. En paralelo, nuestro caso de estudio enseña cómo en las políticas culturales que desarrollan un proyecto particular de construcción nacional sin los recursos propios de un Estado, la cultura es fuente de legitimidad político-institucional. Así, un proyecto de normalización es un objetivo que asume como tarea el gobierno nacional. Sin embargo, esto no quiere decir que la cultura tenga en este sentido un papel político preponderante. La cultura se presenta como valiosa herramienta de transmisión de optimismo y confianza. Este es, en definitiva, otro de los elementos del proceso despolitizador de la cultura y sus políticas.

Uno de los dilemas que la orientación de política cultural que hemos denominado cultura-acción no consigue superar es la de la necesaria participación activa del colectivo de destinatarios. Entre las áreas y criterios de intervención de las políticas, se señala como objetivo ya no ampliar el consumidor, sino la generación de espacios de participación y de formación de los usuarios. Sin embargo, un proyecto normalizador implica la insistencia en el fomento a la producción y creación en los ámbitos tradicionales de la cultura (en nuestro caso de estudio, particularmente la literatura y el teatro), en la conservación del patrimonio y, en menor medida, en el impulso del consumo cultural. En este último caso, estableciendo un vínculo (más pragmático que resistencialista) entre nacionalización y consumo.

b) La dimensión procesual

Las políticas culturales de la Generalitat permiten también ilustrar los resultados que se derivan de la combinación de las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción. Nuestro caso discute los elementos de la dimensión procesual de ambas orientaciones presentados en el marco teórico. La tabla 7 resume los hallazgos de dicha discusión.

Tabla 7. Dimensión procesual de las políticas culturales de la Generalitat (período continuidad). Esta tabla recupera los elementos analíticos presentados en la tabla número 4 (página 77). Fuente: elaboración propia

Orientación de política cultural		<i>Cultura-ilustrada + Cultura-acción</i>
DIMENSIÓN PROCESUAL	Relación políticas culturales - receptores	-Cultura <i>para</i> la gente: infraestructuras sin herramientas de recepción -Cultura <i>de</i> la gente: institucionalización de lo público
	Perfil del actor cultural	-Animador y agente: intervención sociopolítica versus profesionalización cultural
	Distribución de recursos de poder entre actores	-De la asimetría (gobierno central) a la simetría entre esferas de gobierno
	Tipo de relación gobierno- resto de actores	-Esferas de gobierno: conflicto cultura-territorio -Ámbito privado: institucionalización de la autonomía
	Aproximación gubernamental a la solución de problemas	-Anticipación a reclamos: antagonismos -Intento de limitar (privatizar) el conflicto

En primer lugar, ¿qué tipo de relación entre las políticas culturales y el conjunto de la ciudadanía ilustra nuestro caso? ¿Cómo se reinterpretan las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción bajo los condicionamientos que hemos citado? La relación entre las políticas culturales y sus receptores en la línea de cultura-ilustrada está marcada por la promoción de un tipo de cultura específica, intentando popularizar las llamadas artes eruditas, y ampliando el número de espectadores en ese ámbito. Se trata de lo que hemos resumido en la idea de *cultura para la gente*. Ahora bien, este proceso implica el crecimiento del número de participantes, lo que ha modificado la índole de la participación. Las políticas culturales de la Generalitat ilustran dos de los resultados que se derivan de esta orientación. Por un lado los programas de democratización cultural no establecen el camino para que el público pueda organizar y controlar la recepción de la obra. Y por otro, la construcción de infraestructuras culturales (impulsadas en este intento de popularización) se consolida como la primera y principal tarea de las políticas culturales.

Ahora bien, en la orientación de cultura-acción las políticas culturales responden a la crítica a la idea restringida de cultura y buscan revalorar las manifestaciones calificadas como populares y masivas. Proliferan las reivindicaciones artísticas, identitarias, comunitarias, territoriales, etc., basadas en este nuevo concepto de cultura. La relación entre políticas culturales y sus receptores se resume en lo que hemos denominado como *cultura de la gente*. Sin embargo, nuestro caso ilustra una deriva repetida en esta orientación de políticas. Ya hemos señalado los condicionamientos que presentan un particular proceso de construcción nacional y la aparente necesidad de neutralizar el carácter político de la cultura. Así, esta orientación de política ha implicado un doble proceso. La participación masiva necesaria para el desarrollo del modelo de

la democracia cultural no se produce, al tiempo que la sociedad civil renuncia a gran parte de sus responsabilidades. Pero sobre todo, el espacio institucional define y asume el papel de lo público, es decir, lo que se manifiesta en la voluntad de crear y producir (una) cultura.

¿Cómo se construye el perfil del actor cultural en estas orientaciones de políticas? Nuestro caso de estudio ilustra el momento en que un perfil vinculado a la intervención social como el del animador cultural (propio de la orientación de cultura-ilustrada) y otro de connotaciones políticas como el agente cultural (propio de la orientación de cultura-acción) se enfrentan al reto de su formación y profesionalización. Este proceso implicará, por un lado, el cuestionamiento de una tarea basada en la voluntad de las intervenciones sociales bajo el signo de la compensación de desigualdades, como en el caso del animador cultural. Y por otro, la intención de despegar el perfil del actor cultural de lo que se entiende como connotaciones político-ideológicas. En un primer momento, este proceso dará lugar a la incorporación en la administración pública de actores con un perfil técnico-administrativo. Y, más adelante, a la consolidación de los conceptos de productor y gestor cultural, ambos basados en la priorización del carácter profesional del proyecto creativo. En el caso del Departament de Cultura, el proceso de construcción nacional había condicionado, con el regreso de la democracia, la incorporación a la administración de muchos de los actores culturales vinculados a la defensa del catalanismo durante la dictadura. Tiempo después, el proyecto normalizador y la aparente necesidad de separar los ámbitos de la política y la cultura, condicionó el cambio en dicho perfil de actor cultural, en la línea de lo que hemos señalado para las orientaciones generales de políticas.

Finalmente, respecto de las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción, cabe preguntarse tanto por el tipo de relación establecida entre el gobierno y el resto de los actores organizados así como por la aproximación gubernamental a la solución de los problemas generadores de políticas. Nuestro caso de estudio ilustra, por un lado, cómo el gobierno tiende a imponer su posición con un grado de paternalismo en las relaciones, sobre todo en lo que respecta a los gobiernos locales. Así, se establece como autoridad central e intenta limitar el conflicto. Esto da paso también a la aparición de elementos de antagonismo y contradicción en dichas relaciones. Todo ello es propio de la orientación de cultura-ilustrada.

Ahora bien, nuestro caso de estudio es indicador de cómo un particular proyecto de construcción nacional condiciona estas líneas generales, por ejemplo en las contradicciones para desarrollar un programa de descentralización. En definitiva, se hace patente la caducidad de los preceptos de la orientación de cultura-ilustrada (en su dimensión procesual en este caso) en un contexto de gobierno multinivel de la cultura. Y particularmente, frente a las complejas relaciones que en la década de 1980 se establecen entre las políticas culturales de las naciones sin

estado (incluso de las regiones culturales en Europa) y las de las ciudades. El fracaso del denominado Pacto Cultural es, entre otras cosas, indicador de esta caducidad.

Con dicho pacto, el Departament de Cultura asumía el papel de administración central en Cataluña (limitada la acción del Ministerio), pero la estrategia implicaba reconocer el reto a su legitimidad frente a la acción de los gobiernos locales. En definitiva, una característica propia de la línea de políticas que hemos denominado cultura-acción. Sin embargo, el Pacto Cultural y su fracaso acabarán por reforzar un proceso de despolitización de las políticas culturales, de falta de centralidad política de la cultura. Se trataba de un reconocimiento a medias de los conflictos instalados en el seno de la política cultural y en las relaciones entre los actores del subsistema de políticas. Principalmente, el conflictivo vínculo entre cultura y territorio, entre el lugar de Barcelona y el del resto de Cataluña. La oposición al pacto resulta indicador de la oposición al cambio en las características de la dimensión procesual de las políticas culturales. Pero sobre todo enseña la dificultad de hacer compatibles las orientaciones de política de cultura-ilustrada y cultura-acción, un fenómeno que no se limita a nuestro caso de estudio.

Finalmente, nuestro caso ilustra también la falta de concreción de un proceso donde el gobierno estaba llamado a promover un significativo grado de autonomía de los agentes culturales privados. Frente a este reto, el gobierno entiende la autonomía en el ámbito de las relaciones con los actores culturales como palanca para su propia institucionalización. El tipo de relación entre administración y agentes se vuelve clientelar. Esto ilustra la dificultad para ya no ampliar el consumidor, sino discutir quien controla los mecanismos de producción cultural y facilitar el acceso a dicha producción. Dos grandes aspectos ilustran este tipo de relación: la primacía de la subvención como instrumento de soporte y la sectorialización de los vínculos público-privado.

Llegamos así al final de este capítulo dedicado a comprender el establecimiento de períodos de continuidad de las políticas culturales. Dichos períodos no están separados de los de cambio significativo por una estricta bisagra sino por un espacio de intersecciones. Nuestro caso de estudio ilustra cómo ese espacio registra la disminución del grado de legitimación simbólica de las políticas culturales (que puede derivar en una crisis de carácter ideacional) así como la pérdida de legitimidad institucional de la intervención gubernamental (que puede conducir a una crisis de carácter institucional). A profundizar en la comprensión de un proceso como este nos dedicamos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO VI

CRISIS Y APERTURA AL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS CULTURALES DE LA GENERALITAT
DE CATALUNYA

Barcelona,
Esdevindràs, si vols, la capital altiva
d'una pàtria novella de rels velles,
quasi feliç, penosament fecunda.
Mestressa sobirana,
sola en ton clos obert com una rosa
dels vents, als vents del mar, de terra!

“Oda a Barcelona, 1936”, de Pere Quart

I. INTRODUCCIÓ

Como hemos avanzado en los apartados teóricos, los períodos de continuidad de las políticas no están separados de los de cambio significativo por una estricta bisagra sino más bien por un espacio de intersecciones. Por eso, el objetivo central de este capítulo es analizar las características de ese tipo de espacios temporales, que para nosotros vienen marcados por una doble crisis de tipo ideacional e institucional. Como hemos avanzado, la apertura al cambio en los contenidos y formas de las políticas es un proceso que se da ante la combinación de, al menos, dos fenómenos. Por un lado, la disminución de su grado de legitimidad simbólica, que puede derivar en una crisis de carácter ideacional. Nuevamente, en este punto el desarrollo del discurso político es un elemento central para los actores. Pero por otro lado, resulta clave también la pérdida de legitimidad institucional de la intervención gubernamental. La acción de los actores en el desarrollo del subsistema de políticas (y la pérdida de dicha legitimidad) puede comportar una crisis de carácter institucional.

En el capítulo previo, hemos apuntado los primeros elementos que indicaban cómo tanto la legitimidad simbólica como institucional de las políticas culturales de la Generalitat disminuían de forma notable durante la década de 1990. Recuperando algunos de estos indicios, este capítulo analiza el proceso que conduce a una doble crisis de legitimación de dichas políticas. Una crisis que se vuelve patente hacia finales de la década y coincidiendo (aunque no de forma absoluta) con el mandato de Joan Maria Pujals al frente del Departament de Cultura (1996-1999). Este proceso supondrá una apertura al cambio de las políticas y dará paso a un segundo período, esta vez de cambios significativos.

Tanto la extensión (menor) como la estructura de este capítulo difieren de las de aquellos dedicados a explicar procesos de continuidad y cambio significativo. Un hecho que responde a la voluntad de comprender en profundidad no sólo qué está pasando sino también cómo y por qué en los momentos de apertura al cambio significativo de las políticas. Así, este capítulo explica, en primer lugar, la crisis de legitimidad simbólica de las políticas culturales de la Generalitat de

Catalunya, prestando atención al discurso político sobre la cultura que desarrollan los actores de este organismo, pero también muy especialmente a aquel que desarrollan los actores vinculados a otras administraciones culturales públicas y organizaciones privadas en Cataluña. En segundo lugar, analizamos el proceso de pérdida de legitimidad institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. El análisis se centra no sólo en un organismo en particular (en nuestro caso, el Departament de Cultura de la Generalitat) sino también en la acción del gobierno como un todo, en el grado de reconocimiento que tiene la política pública para actuar en el ámbito de la cultura. Finalmente, tal y como hemos venido realizando hasta aquí, el lector encontrará en este capítulo referencias al desarrollo (y crisis) de algunos de los aspectos principales de las orientaciones de políticas culturales a nivel internacional. Con las particularidades señaladas, nuestro caso de estudio permite ilustrar aspectos centrales de ese desarrollo.

2. LA LEGITIMACIÓN SIMBÓLICA: CRISIS IDEACIONAL

La apertura al cambio significativo en las políticas culturales no siempre puede ser explicado principalmente a partir de la movilización de intereses o por el efecto de cambios socio-económicos de tipo estructural. El análisis de nuestro caso de estudio ilustra cómo los períodos de estabilidad pueden dar paso a otros de crisis, y ese paso se puede explicar en buena medida por alteraciones en el proceso de legitimación simbólica de las políticas. Una crisis de carácter ideacional se abre ante la disminución de la capacidad del discurso de determinados actores para legitimar su programa político. Se trata de un proceso que se puede analizar desde tres ángulos. Por un lado, si nos centramos en la inadecuación entre los discursos políticos, los contenidos de las políticas públicas y el desarrollo de determinadas características de la realidad socio-demográfica y cultural del entorno de referencia. Por otro, si focalizamos el análisis en la interacción (y enfrentamiento) del discurso político con discursos alternativos. Y finalmente, si nos focalizamos en las contradicciones internas del discurso político para comprender la ambigüedad que en ellos puede estar presente.

2.1 Más allá de los impactos externos: la inadecuación del discurso político

En primer lugar, más que centrar el análisis en los efectos de las causas externas (Schmidt, 2001) o impactos externos al dominio de las políticas culturales (Gray, 2007; Scullion y Garcia, 2005), nuestro caso de estudio ilumina la importancia de lo que podemos denominar inadecuación del discurso político. Nos referimos a la inadecuación entre los discursos políticos,

los contenidos de las políticas públicas y el desarrollo de determinadas características de la realidad socio-demográfica y cultural del entorno de referencia. Buena parte de las ideas y valores sobre la cultura que habían resultado válidos con el regreso de la democracia en Cataluña (y en la continuidad de las décadas de 1980 y 1990) resultan caducos frente nuevos conflictos sociales y prácticas culturales que se consolidan sobre finales de dicha década.

Por un lado, hemos avanzado la concepción condicionada respecto a la diversidad de expresiones culturales que presenta el discurso político del Departament de Cultura. La cultura se entiende como aquello que, a pesar de la diversidad (y no en su favor), constituye el tronco común de pertenencia de una sociedad. Más que como oportunidad, la atención a la diversidad apenas se presenta como un elemento secundario. Ahora bien, este discurso político sobre la cultura resultará inadecuado para explicar y gestionar conflictos sociales que resultan centrales en Cataluña a partir de finales de la década de 1990. Para entonces, un nuevo proceso migratorio tiene lugar en Cataluña, con determinadas características similares a experiencias previas, pero con otras marcadamente diferentes. Las diferencias no sólo tienen que ver con la intensidad del fenómeno¹, sino con el origen de los migrantes, jurídicamente extranjeros (límite para sus derechos de participación social y política), y sobre todo con el tipo de desigualdades que están en la base del proceso migratorio. Las “nuevas” migraciones ya no responden a dinámicas migratorias como las “interiores”, fundamentadas en las desigualdades territoriales dentro de España (Solé y Parella, 2008: 88). Sino que se enmarcan en el contexto de la globalización, las nuevas formas de división internacional del trabajo y las desigualdades a escala planetaria que se derivan de ello (Castles, 2004).

Frente a un proceso de estas características, ya en la década de 1990 se impone progresivamente en Europa el concepto de diversidad cultural, el elogio al multiculturalismo, al mismo tiempo que comienza a promoverse la identidad europea como lo que hay de común en las diferentes culturas que la componen. Los esfuerzos de los estados canadiense y francés se materializan en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural adoptada por la UNESCO el año 2001. Incluso, en el plano nacional, la defensa de la diversidad (junto con la promoción del acceso y la participación ciudadana) se constituye como uno de los elementos que justifican la existencia de las políticas culturales. Así, si en el dominio de las políticas de inmigración en Cataluña, algunos analistas registran ya a finales de la década de 1990 la intención de la Generalitat de definir un modelo de actuación pública en relación a la inmigración extranjera (Solé y Parella, 2008), el discurso político sobre la cultura de los responsables del Departament

¹ El porcentaje de población extranjera en Catalunya pasa de 1,61% en 1996 a 8,10 % en 2003, y continuará aumentando de forma considerable los años siguientes (INE, 2010).

no recoge el debate sobre el papel de la diversidad cultural. O mejor, como hemos analizado, lo condiciona a determinados aspectos.

La inadecuación entre el discurso político sobre la cultura y la centralidad de las nuevas desigualdades y conflictos sociales que comporta el contexto migratorio se vuelven evidentes. Algunos de los preceptos de la orientación de políticas de cultura-acción presentes en el discurso político del Departament de Cultura durante casi veinte años resultan caducos. Por ejemplo, la lógica de promoción de la acción cultural sustentada en patrones previamente definidos como de interés para el desarrollo nacional. La idea de cultura (y una particular idea de cultura catalana) resulta caduca como espacio de base no conflictiva en el que todas las clases sociales podrían aparentemente identificarse. Como analiza Cramerí (2008:60), se consolidan, sobre todo entre los jóvenes, discursos políticos sobre el catalanismo no ligados estrictamente a la lengua. Estamos frente a la crisis de determinadas formas tradicionales de auto-identificación, en un contexto de alta movilidad y significativa hibridación. Como analizamos en el próximo capítulo, este proceso se enmarca en la consolidación de la orientación de políticas culturales que hemos denominado de cultura-elástico. Cada vez más explícitamente, la política cultural se enfrenta a la cuestión de la construcción de ciudadanía, en un contexto donde las categorías de individualismo y comunitarismo se muestran caducas. Las personas no encuentran su identidad colectiva ni en la soberanía individual ni en la participación política tal y como se han entendido hasta aquí.

En definitiva, esta inadecuación es indicador de la caducidad de determinados aspectos del marco maestro. La dificultad del discurso político para legitimar un programa político puede expresar la caducidad de algunos aspectos de lo que Goffman (2006) denomina una comprensión común de los principales esquemas, relaciones y agentes presentes en la sociedad. Un escenario que abre la puerta a procesos de alineamiento entre los marcos de políticas de los actores y el marco maestro, y así a un período de cambios significativos en las políticas.

Un segundo elemento que pone en evidencia la inadecuación del discurso político sobre la cultura de los responsables de la Generalitat es el de las prácticas culturales del conjunto de la población. A finales de la década de 1990, son más que significativos los cambios en las prácticas y el consumo cultural, derivados no sólo del desarrollo tecnológico sino también de las maneras de crear y distribuir cultura. Si las desigualdades culturales no habían sido objeto central del discurso político sobre la cultura durante más de veinte años, la caducidad de dicho discurso se vuelve más evidente ante la aparición de nuevas desigualdades en ese plano. Como indica Ariño (2010) en su análisis de la participación cultural para el conjunto del Estado, a la persistencia de desigualdades en la participación cultural (entendida como acceso a los bienes y servicios) hay que sumar las particularidades del cambio de paradigma entre la cultura letrada, la

audiovisual y la digital. El resultado es un contexto donde la participación cultural desborda a los equipamientos culturales y se inserta en lo que el autor entiende como nomadismo cultural y conectividad. En este escenario conviven desigualdades históricas propias de un modelo de consumo cultural clásico (basado en nociones de alta y baja cultura) con otras relacionadas con el paradigma de la diversidad.

Este escenario no es exclusivo ni de Cataluña ni de España, sino que es útil para entender la caducidad de buena parte de los preceptos de las orientaciones de políticas de cultura-ilustrada y cultura-acción. En lo que respecta a la participación del conjunto de la población, el discurso político sobre la cultura resulta caduco para justificar una política cultural centrada en el fomento a la producción y la creación en los ámbitos tradicionales de la cultura y en la conservación del patrimonio (propio de la orientación de cultura-ilustrada). Pero incluso resulta caduco para legitimar un programa político que pudiera cuestionar el control de los mecanismos de producción cultural y facilitar el acceso a dicha producción, basado en un diagnóstico que presenta como problemas públicos la falta de reconocimiento de determinadas culturas y las restricciones en la participación de las personas (propio de la orientación de cultura-acción). Las formas de participación y consumo cultural, las nuevas prácticas culturales y desigualdades derivadas, enseñan la caducidad del propio concepto de participación que comportan ambas orientaciones. La participación masiva, tal y como se entiende en el modelo de la democracia cultural, no se produce. Así, la crisis de legitimidad simbólica de las políticas culturales se agudiza, y los poderes públicos (el espacio institucional gubernamental) se enfrentan al dilema de asumir la representación de lo público en el ámbito de la cultura. Esta será la tendencia en el cambio significativo de las políticas, en consonancia con la profundización en un concepto instrumental de la cultura.

Este escenario de crisis de legitimidad simbólica de las políticas culturales no afecta sólo a la relación entre política pública y participación cultural del conjunto de la población. Sino que implicará la apertura al cambio sobre la concepción del papel de la administración respecto a los grupos organizados de intereses especiales. Es en este contexto donde podemos ubicar las palabras de Ferran Mascarell en 1994: “Las políticas públicas siguen actuando como si tuvieran monopolio del ámbito cultural. Como no lo tienen, cada vez aparecen menos incisivas y necesarias, alejadas de las formas reales de producir, distribuir y consumir cultura.” (Mascarell, 2005: 177). Y si bien su diagnóstico es parcial, da una señal sobre cómo evolucionarán las políticas culturales en Cataluña en los años siguientes: “Las políticas culturales no han sabido detectar ni explicar cuáles son los beneficios económicos que para una ciudad o país produce un sector cultural fuerte.” (Mascarell, 2005: 178). En definitiva, la inadecuación de los discursos

políticos propios de las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura acción darán paso a la apertura hacia la orientación que hemos denominado de cultura-instrumento.

2.2 El cuestionamiento de la legitimidad simbólica: los discursos políticos alternativos

La disminución de la capacidad del discurso de determinados actores para legitimar su programa político puede entenderse también si se analiza la interacción (y enfrentamiento) con discursos alternativos. Nuestro caso de estudio enseña cómo los ataques a la legitimidad del contexto discursivo se pueden analizar como apelación al cambio de las políticas. La interacción entre actores que desarrollan marcos de políticas enfrentados puede condicionar un período de inestabilidad en el marco maestro y facilitar así la penetración de ideas y valores anteriormente no contemplados.

Sobre finales de la década de 1990, como hemos avanzado, son significativas las críticas a la vinculación entre cultura y lengua catalana, provenientes de sectores que atacan frontalmente ciertas preceptos del catalanismo consensuados transversalmente durante la década previa. Este es el escenario que deja como resultado la aprobación de la *Llei de Política Lingüística* en 1997. Pero aún más importantes son las apelaciones a la expansión en la idea y los valores asociados a la cultura, sobre todo si el discurso alternativo promueve explícitamente el cambio de modelo de políticas culturales. Este segundo tipo de crítica, desarrollado en buena medida por los agentes culturales vinculados al PSC, está vinculado también con las relaciones entre cultura y territorio, es decir, con el papel que debía tener la ciudad de Barcelona en las políticas culturales de los diferentes gobiernos.

Como hemos avanzado, el discurso político sobre la cultura desarrollado desde la órbita socialista coincide, durante buena parte de las décadas de 1980 y 1990, en la necesidad de implementar un programa de normalización cultural. Pero apela a la construcción de una catalanidad, si bien transversal, pretendidamente definida en la pluralidad y la incorporación de la diferencia. La cultura se define como espacio cívico, ciudadano. La cultura es cultura ciudadana: representa la vida en los espacios públicos y el carácter asociativo de las personas que viven en la ciudad. Además, la cultura es cultura metropolitana: expresión de pluralidad (de origen y lingüística) y de una clase social propia. En este sentido, la cultura catalana es un componente más de la cultura (metropolitana), pero no el central.

Esta apelación a la expansión en las ideas y valores asociados a la cultura ilustra también una particular interpretación y combinación de los modelos de cultura-ilustrada y cultura-acción. Para la política cultural del Ajuntament Barcelona, el desarrollo de un determinado discurso político sobre la cultura se realiza condicionado por la interrelación de objetivos culturales y una

estrategia general de renovación urbanística. Esta posición se puede explicar en parte por el papel de factores estructurales, como el origen de clase y el capital cultural acumulado por los dirigentes socialistas. E incluso puede entenderse como resultado de los intereses territoriales de los gobiernos locales y al propio ejercicio del poder político que supone la división de poder establecida en Cataluña. Pero estos aspectos no deberían impedirnos comprender el margen de agencia de individuos y organizaciones a través de sus marcos de políticas. El cuestionamiento del marco maestro (y el impulso del cambio) implica la movilización de los actores, y es una actividad de carácter colectivo. Es decir, se realiza buscando movilizar también a otros actores participantes, en nuestro caso, del proceso de políticas. Y es allí donde el individuo y las organizaciones tienen margen de acción, aún cuando respondan en buena medida a un determinado rol institucional y, en definitiva, social. En el discurso político sobre la cultura que desarrollan los dirigentes y agentes culturales de la oposición política hay lugar tanto para los intereses de clase (y de partido) como para determinadas ideas y valores asignados a la cultura. En el discurso se vislumbra el yo del actor, la apelación al cambio de la política cultural. Porque como indica Goffman (2006: 376), la distancia entre la persona y el rol varía en función del marco (y sus límites).

Así, en el discurso político elaborado desde el ámbito de la Diputació de Barcelona y el Ajuntament de la ciudad, la cultura se entiende durante todo este período como fuente de progreso al mismo tiempo intelectual, espiritual y material. Y la cultura catalana, se formula, debe ser más esto último y menos una diferenciación nacional. La crítica al descuido de la potencialidad cultural de Barcelona por parte de la Generalitat se acompaña con la idea de que Barcelona es, culturalmente, y al margen de Cataluña, capital de Estado. Como se lee en el análisis de Bohigas (1993), la capitalidad cultural de Barcelona tiene cuatro dimensiones: la de la ciudad que requiere una acción cultural propia, la de capital de Cataluña, la de cocapital del Estado y la de centro líder de la red de eurociudades. Este marco de políticas comporta entonces para Barcelona el papel de capital cultural de Cataluña, pero un papel limitado y condicionado por otros objetivos del programa de la política cultural de la ciudad. Comporta una idea alternativa de la cultura catalana y de la concepción de Cataluña.

Así, para Pasqual Maragall² la función de Barcelona como capital de Cataluña “és una funció essencial de la ciutat que és compresa i assumida pel nostre país. Ho he constatat personalment. Deixeu-me dir que les nacions no es fan només amb retòrica i invocacions. Una nació es fa també amb realitats. I una nació necessita alguna cosa més que himnes, banderes, signes i referències essencialistes. Necessita, per exemple, una capital que pugui projectar amb una

² Alcalde de Barcelona (1982-1997) y President de la Generalitat de Catalunya (2003-2006).

potencia pròpia tot el que acabo d'esmentar. No hi ha cap contradicció, no pot haver-hi cap motiu de greuge si reclamem una potenciació de Barcelona. Ho vaig dir l'any passat i repeteixo ara la reflexió: sense Barcelona, Catalunya no seria una nació” (Citado en Subiros, 1993: 50). Incluso, tras más de veinte años, Ferran Mascarell (2007: 64-65) analiza el papel de Barcelona en este sentido. Entiende como decisiva la contribución de la ciudad a la constitución de la nación, pero establece una diferencia todavía significativa, ya que Barcelona “pertenece a la escogida tipología de ciudades que han sido mucho más permanentes que las naciones y estados que las cobijan. (...) Sin ella, posiblemente Cataluña no existiría.” (65)

El resultado es que en este discurso político sobre la cultura, Barcelona resulta una capital sin país, con el trasfondo del papel particular que le otorgan a la ciudad los gobiernos del Estado y la Generalitat. Se trata, en definitiva, de un discurso político alternativo que promueve el cambio de las políticas culturales. Y que cuestiona la legitimidad simbólica de las políticas culturales de la Generalitat y la estabilidad de marco maestro o contexto de significado. No será, sin embargo, hasta fines de la década de 1990 que este discurso político sobre la cultura pueda ser considerado como factor explicativo de dicha crisis de legitimidad. Ahora bien, en la segunda mitad de dicha década, los actores culturales vinculados a los gobiernos socialistas apelan cada vez más a la complejidad en la definición de cultura y el desarrollo de sus políticas. Se utilizan conceptos y se formulan políticas culturales que intentan incluir la planificación estratégica, el gobierno multinivel, la atención a la diversidad, el desarrollo territorial o la contribución a la sociedad del conocimiento. Sobre todo desde el ámbito de la Diputació de Barcelona.

En el Ajuntament de Barcelona, el diseño de una nueva política cultural y su implementación serán especialmente significativos a partir de este momento. El marco de políticas de dicha institución comportará un diagnóstico singular pero actualizado: las políticas culturales deben enfrentar los retos de la configuración de la ciudad como centro de conocimiento y servicios de carácter internacional. Un proceso que se presenta como irreversible. En dicho marco, la idea de cultura cobra un doble sentido, dos ámbitos que se presentan como separados. Por un lado, la cultura es aquello que desarrollan los agentes de los sectores culturales, es decir, creación y producción artística e intelectual. Y por otro, una dimensión al mismo tiempo constituyente e instrumental: la cultura cívica y la material, ámbito de representaciones y valores, e instrumento de desarrollo económico y de diseño de las ciudades. Se refuerza así el vínculo entre cultura y ciudad, más allá de la dimensión nacional o estatal de la cultura. Y también se propone una imagen particular y diferente de la política cultural, no sólo para el Ajuntament de Barcelona sino en términos generales como política pública. Da cuenta de ello la edición, por parte del PSC, del *Llibre Blanc de la cultura a Catalunya*, coordinado por Ferran Mascarell, donde

participan y son consultados agentes culturales del sector privado. El objetivo principal de la política cultural debe ser, se formula, la promoción del sector cultural. La administración debe funcionar como catalizadora del sector y sus agentes. La lógica de justificación de la política cultural es la de la subsidiariedad: no suplir al mercado sino compensarlo, defendiendo derechos colectivos e individuales (Mascarell, 1999: 125 y ss.). Se considera que “el pas de l’administració pública tradicional a la nova gestió pública (de l’administració provisorà a la catalitzadora) no suposa la renúncia als estàndards de benestar social i qualitat de vida per a tothom” (138).

En definitiva, el desarrollo de un discurso alternativo sobre la cultura tiene repercusiones no sólo sobre un gobierno particular, en este caso, el Ajuntament. La construcción de completos y alternativos diagnósticos, pronósticos y motivaciones de políticas culturales puede entenderse como apelación al cambio. Y entonces puede cuestionar y tener efectos en la estabilidad del marco maestro, y así sobre el proceso de legitimación simbólica de las políticas culturales de otros gobiernos (en nuestro caso, el de la Generalitat). En un escenario de este tipo, de crisis ideacional, es de esperar que se produzcan procesos de alineamiento entre los marcos de políticas de los diferentes actores y el marco maestro.

2.3 Las contradicciones en el discurso político: una comprensión de la ambigüedad

La disminución de la capacidad del discurso político de determinados actores para legitimar su programa político puede comprenderse también si se analizan las contradicciones en dicho discurso. Ahora bien, este tipo de análisis puede diluir su potencial si entendemos dichas contradicciones como argumentos basados en la hipocresía. Esta es una de las limitaciones metodológicas del institucionalismo discursivo, que entiende buena parte de las decisiones sobre lo que el discurso obvia o enfatiza como distorsión intencional de la realidad. Nuestro caso de estudio presenta en determinadas ocasiones un proceso de esas características, sobre todo entre un discurso que apela a la participación de la sociedad civil o el equilibrio territorial y unas acciones políticas donde no se desarrollan instrumentos y objetivos que desplieguen dicho programa. Pero si limitáramos nuestro análisis a este tipo de procesos, no podríamos incorporar y comprender la ambigüedad presente en los discursos políticos de los actores. Consideramos que la pérdida de capacidad de un discurso político para justificar las acciones políticas puede analizarse prestando atención a las características de los marcos de políticas. Evitamos así reducir el lenguaje a herramienta individual, o el discurso a un carácter exclusivamente instrumental.

Respecto a la construcción del problema de la realidad cultural que la política pública debe enfrentar, es significativa la dificultad y contradicción con las que se encuentran el gobierno de la Generalitat cuando debe incluir la cultura dentro de los objetivos generales de la acción política. La cultura se transforma prácticamente en un problema que resolver. Y, por lo tanto, el diagnóstico de la realidad cultural suele quedar claramente definido en muy pocas áreas (por ejemplo, la lengua).

Respecto a la construcción de una imagen particular de la política cultural, el discurso político de los responsables de la Generalitat combina la justificación de la política cultural no sólo por su carácter redistributivo (orientación cultura-ilustrada), sino por el sistema de identificación, de pertenencia colectiva y a la vez de representación de la identidad que se considera necesario impulsar (orientación cultura-acción). Este dilema no es exclusivo de nuestro caso de estudio sino que representa un reto común al desarrollo las políticas culturales en Europa. Pero las políticas culturales de la Generalitat resultan un caso extremo en este sentido: el discurso político comporta contradicciones que deslegitiman la política pública en materia de cultura. Se asumen algunos elementos propios del modelo de cultura-acción, es decir, la cultura entendida como factor de reconocimiento de un colectivo, elemento de cohesión y equilibrio, al tiempo que de identificación, de pertenencia al mismo. Pero se evita la inclusión de otros: la cultura como descontento, crítica e incluso conflicto social. Se acentúa la disconformidad ante la falta de reconocimiento de la cultura propia, pero se deja en un segundo plano las reivindicaciones artísticas, identitarias, comunitarias, territoriales, etc., que proliferan basadas en la ampliación del concepto de cultura. El proceso de legitimación de las políticas culturales se debilita y, sobre finales de la década de 1990, la crisis ideacional de dichas políticas va más allá de la crítica a un gobierno en particular.

El discurso político de los responsables del Departament de Cultura queda en terreno vacío. Mientras las posturas social demócratas en Europa insisten en la percepción de la política cultural como instrumento de cohesión social, comienza a legitimarse el concepto de industrias culturales, donde la intervención del Estado está limitada al soporte a las actuaciones del mercado. Incluso, los agentes culturales reciben demandas para legitimar sus actuaciones con argumentos de tipo económico (aportación al desarrollo, regeneración territorial, etc.) y social (fomento de la cohesión, de la vitalidad de la sociedad civil, etc.). Este será el paso hacia la consolidación de otras dos orientaciones de política cultural: la de cultura-instrumento y la de cultura-elástico.

Finalmente, entre las dificultades más importantes que tiene el discurso político imperante en el Departament de Cultura para legitimar su programa está la definición sobre quién está llamado

a resolver el problema público de las políticas. Es decir, la definición de la motivación, de la viabilidad de la alternativa según los protagonistas de la misma. Nuevamente, nuestro caso de estudio ilustra uno de los problemas más importantes que enfrentan las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción en este sentido: ninguna fue concebida teniendo en cuenta la creciente diversidad del tipo de agentes (y la de sus intervenciones) en el dominio de la política cultural. Un discurso político sobre la cultura incapaz de incluir esa diversidad en la definición del problema y de las soluciones a implementar puede condicionar el desarrollo de políticas públicas desprovistas de legitimidad simbólica, desconectadas de las prácticas culturales más significativas. Pero si este es un componente común al desarrollo de las orientaciones generales de política cultural, nuestro caso de estudio ilustra dinámicas particulares.

Hemos podido comprobar cómo, con el paso del tiempo, la estricta y limitada definición sobre quién está llamado a resolver el problema público de las políticas culturales en Cataluña debilita el discurso político sobre la cultura. Mantener la viabilidad de la alternativa asociada a los mismos protagonistas durante casi dos décadas deriva en la caducidad de buena parte de los preceptos del discurso político. Respecto al resto de gobiernos, más que una propuesta de distribución de roles y responsabilidades, el discurso político trasluce relaciones de competencia. Y respecto a los actores privados, más que el intento de coordinar e integrar dichos agentes en los objetivos del Departament, el marco de políticas adoptado por los agentes de dicho organismo recoge la voz de determinados sectores culturales consolidados. Así, el proceso de legitimación simbólica de las políticas culturales (insistimos, no sólo las de la Generalitat) se ve erosionado y, también en este sentido, se confirma una crisis de carácter ideacional. Pero para terminar de entender los efectos que puede tener la interacción entre los actores cabe completar el análisis desde la dimensión procesual de las políticas.

3. LEGITIMACIÓN Y CRISIS INSTITUCIONAL

Cada alcalde vale tanto como el rey, y juntos mucho más que él
(Lope de Vega)

Un segundo tipo de proceso que explica la apertura al cambio en las políticas es la pérdida de la legitimidad institucional del gobierno para intervenir en un ámbito determinado. Resulta clave comprender cómo la acción de los actores en el desarrollo de un subsistema de políticas puede derivar en una crisis de carácter institucional de las políticas. Una crisis que no sólo se entiende como la disminución del reconocimiento de las capacidades de una institución u organismo gubernamental en particular para implementar un programa político, sino también cierta

deslegitimación de las políticas culturales en general. Ese es el escenario al que se enfrenta el Departament de Cultura a finales de la década de 1990. A continuación analizamos el desarrollo de dicho subsistema a partir de las categorías utilizadas para explicar el período de continuidad de las políticas culturales de la Generalitat. Por un lado, el tipo de relación entre el gobierno y el resto de los actores del subsistema, así como su manera de aproximarse a la solución de los problemas. Por otro, el número y tipo actores que integran dicho subsistema, así como la deriva del monopolio de políticas establecido. Consideramos también el desarrollo de las posiciones de poder de los actores implicados, así como eventos externos al dominio de política culturales.

3.1 La interacción entre los actores: inestabilidad y conflicto

La trayectoria que acumulaba el programa político sustentado en la normalización cultural así como ciertas iniciativas del consejero Pujals dan lugar en este período a la multiplicación de reclamos en diferentes ámbitos y también, posteriormente, a una cierta búsqueda de alternativas. El tipo de relación entre el gobierno y el resto de los actores (públicos y privados) ejemplifica el final de una estabilidad basada en la imposición por parte de la autoridad central con un cierto grado de negociación. Un tipo de relación propio de la orientación de cultura-acción, significativamente cuestionada no sólo en Europa durante toda la década de 1990, sino también en Cataluña. La aproximación del Departament a la solución de los problemas generadores de políticas experimenta un escenario similar. Hemos analizado como la posición de anticipación (con objetivos manifiestos) propia de la orientación de cultura-ilustrada deriva durante la década de 1990 en enfrentamientos significativos, sobre todo con los gobiernos locales. La aproximación de Pujals, una posición anticipativa que reconoce e intenta limitar determinados conflictos (ahora más que antes con los agentes privados) implica la confrontación explícita.

Hemos analizado el grado de conflictividad que comporta la revisión de la Llei de normalització lingüística de 1983 (y la aprobación de la Llei de Política Lingüística de 1997), así como el decreto de 1998 “sobre mesures de foment de l’oferta cinematogràfica doblada i subtítulada en llengua catalana”. Una primera lectura podría centrar las causas del conflicto en el papel de la lengua en ambas iniciativas, pero la evidencia marca que el debate se centra menos en la necesidad o no de dar impulso a la lengua catalana y más en el nivel de intervención de la administración pública. Es decir, el proceso de legitimación institucional de las políticas culturales se ve significativamente afectado. El cuestionamiento central tiene que ver con el reconocimiento del papel que ocupa el gobierno (el de la Generalitat, pero también como un todo) en el subsistema de políticas que estamos analizando. Sin que esto suponga dejar de lado el papel de la lengua como elemento explicativo de la crisis institucional, nuevamente debemos

evitar subestimar, como advierte Schattschneider (1967), el grado en el cual el gobierno mismo (como un todo) ha estado en conflicto con otros sistemas de poder (por ejemplo, la industria). En este sentido se entiende también un cambio de concepción, por ejemplo, respecto al papel del cine y su industria. Así, después de un extenso período donde el cine se concibe como potencial herramienta de normalización lingüística, se abrirá la puerta a un cambio respecto la concepción del cine como industria global y al papel de los agentes industriales.

Este grado de conflictividad, con acento en el reconocimiento cada vez menor de la capacidad del gobierno para intervenir en el ámbito de la cultura, se expande a otros sectores culturales. Se trata de una tendencia en el proceso de legitimación de las políticas culturales.

El desenvolupament de la indústria cultura arriba a un grau significatiu, molt consistent. I l'actitud dels agents és molt més activa que en èpoques anteriors. Volen posar un punt i final a una manera de relació amb l'administració. De manera que el model noucentista topa amb aquest desenvolupament del teixit industrial. I el conflicte no és només al TNC, sinó amb sectors diferents com el de la música, en aquest cas al voltant del projecte de l'Auditori.

(Entrevista a Vicenç Villatoro)

Por su parte, en el ámbito de las artes visuales, la demanda de profesionalización de la administración es el *leit motiv* principal del sector. El reclamo, centrado en la situación indefinida del CASM una vez inaugurado el MACBA, es un cuestionamiento a la legitimidad de un organismo en particular (el Departament de Cultura) pero también a la de los mecanismos de legitimación institucional de las políticas culturales. Un documento publicado por la Associació d'Artistes Visuals de Catalunya en 1998 titulado "Un acord pel MACBA" (AAVC, 2011) reclama la convocatoria de un concurso per escoger la nueva dirección del MACBA tras la crisis vivida en esa institución y la renuncia de su director Miquel Molins. Sin embargo, el concurso no se lleva a cabo y dicha asociación participa en las negociaciones de la designación de Manuel Borja Vilel como nuevo director. En definitiva, el papel las organizaciones sectoriales explica también la crisis institucional del Departament de Cultura sobre finales de la década. A través de las críticas a su política, a través de acuerdos con partidos políticos en la oposición y a través de la participación en la construcción del modelo de política cultural del Ajuntament de Barcelona. Finalmente, el explícito y significativo grado de conflictividad se puede ejemplificar también en el proyecto e inauguración del Teatre Nacional de Catalunya. La intención del gobierno de la Generalitat de controlar el proyecto de Josep Maria Flotats como director del TNC comporta el enfrentamiento directo entre el conseller Pujals y Flotats. Pero sobre todo comporta un cambio en la relación con los agentes privados más significativos del sector teatral. Así, en un momento de gran inversión pública en el edificio y la estructura del TNC, Pujals se compromete a equiparar progresivamente el presupuesto dedicado a los equipamientos públicos con la promoción del sector privado. Ni la lógica de justificación de la política cultural ni el tipo de

aproximación gubernamental a la solución de problemas propios de las orientaciones de cultura-illustrada y cultura-acción resultan válidos. Antes que un conflicto dentro del gobierno, la renuncia de Flotats es indicador del conflicto del gobierno (como un todo) con otro sistema de poder, el del sector profesional e industrial organizado. Un conflicto que se resuelve con el apoyo del sector privado a la salida de Flotats de la dirección del TNC, es decir, con el acuerdo entre los agentes empresariales y el Departament de Cultura. En definitiva, se constata cierta caducidad en el proyecto de normalización cultural, y la necesidad de introducir cambios en los mecanismos de legitimación institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. A partir de entonces se incorporan como núcleo de ese proceso de legitimación la atención de determinados intereses de determinados agentes del sector privado más organizado. Ahora bien, si el conflicto entre el gobierno (como un todo) con otros sistemas de poder es un indicador principal de la crisis institucional de las políticas culturales de la Generalitat, es necesario considerar también la tensión en las relaciones entre los diferentes gobiernos. Sobre finales de la década de 1990, una tendencia consolidada por entonces en Europa resulta ineludible para el gobierno de la Generalitat. Los gobiernos locales se muestran en iguales o mejores condiciones para emprender las tareas de promoción de la cultura (y en concreto, del sector cultural organizado) que las instancias centrales. A partir del mandato de Pujals, la distancia establecida entre gobiernos locales a cargo del PSC (particularmente el Ajuntament de Barcelona) y el Departament de Cultura, excede el ámbito de los conflictos entre partidos. Es decir, se transforma en un factor erosionador de la legitimidad institucional de la intervención gubernamental, en este caso la de la administración con mayores competencias formales. Como señala Bonet (2001), las críticas se intensifican y se centran en la falta de planificación en las infraestructuras y equipamientos culturales que impulsa el Departament de Cultura: carencia de contenidos, de apoyo político, de personal técnico y de participación ciudadana. Y no sólo respecto al caso del TNC sino también otros como el Museu d'Història de Catalunya, el futuro Auditori o equipamientos de otros municipios.

Finalmente, y a pesar del acuerdo de 1996 entre Partido Popular y Convergència i Unió para la investidura de Jose Maria Aznar como presidente del gobierno, la falta de coordinación entre Ministerio de Cultura y Departament de Cultura se agudiza. El gobierno de Aznar impulsa una política cultural con acento en el desarrollo del mercado hispano, con espacio marginal para la promoción de otras culturas del Estado. Incluso, el organismo destacado que lleva el peso de este tipo de política no será el Ministerio de Cultura sino el de Asuntos Exteriores. Entre los programas destacados del Ministerio de Cultura está el de promover el traslado e instalación de

la industria cultural en Madrid, lo que lo transforma en referente para buena parte de los agentes del sector en Cataluña (Crameri, 2008; Marzo y Badia, 2006).

En definitiva, la multiplicación de reclamos en diferentes ámbitos es indicador de la inestabilidad en las relaciones entre los actores del subsistema de políticas. Una inestabilidad que tiene consecuencias sobre el proceso de legitimación institucional de las políticas culturales. El número y tipo de actores incluidos en el centro de dicho subsistema comenzará a experimentar variaciones y se abre la posibilidad de una fractura en el monopolio de políticas establecido durante casi dos décadas.

3.2 Los actores del subsistema de políticas y la fractura del monopolio

Frente al contexto de crisis institucional de las políticas culturales de la Generalitat, en el final del periodo del consejero Pujals, el Departament de Cultura inicia la búsqueda de determinadas alternativas en lo que a la relación público-privado se refiere. El conjunto limitado de actores (en número y tipo) que integran dicho subsistema experimenta variaciones menores, pero que no dejan de ser indicadores de una posible fractura en el grupo reducido de actores que viene controlando el proceso de políticas (de la Generalitat en este caso) y la definición de sus formas y contenidos desde un tiempo prolongado.

Caber recuperar el inicio de un giro en la deriva del TNC y en la posición del gobierno respecto al sector teatral, que se acabará materializando a partir de la siguiente legislatura. El año 1997 se crea Mesa de Coordinación Teatral (integrada, además de por el Departament, por la AADPC, CIATRE y ADETCA³), que establece un espacio mínimo de planificación, aunque sin discutir y determinar el papel del TNC en el sistema público de teatro. La actividad del TNC irá tomando un carácter de difusión, creación y distribución de los espectáculos generados desde el sector privado, con una participación particular de las grandes empresas teatrales barcelonesas. Y la relación con la ciudad de Barcelona reforzará la creación de un clúster junto con otros equipamientos (Auditori, Escola Superior de Música de Catalunya-ESMUC o el futuro Museo del Diseño).

La crisis de legitimidad institucional, que implica el cuestionamiento de las relaciones público-privado, permite la inclusión de empresas del sector teatral como agentes de política. Así, en el año 1996, la gestión y programación del teatro Poliorama se adjudica a la empresa Tres per 3 S.A., que integran las compañías Tricycle, Dagoll Dagom y Anexa y que también gestiona el teatro Victòria. Por su parte, en 1999, la gestión y programación del teatro Romea se adjudica a la empresa FOCUS y Calixto Bieito asume su dirección artística. Este escenario de contrapeso

³ Associació d'Actors i Directors Professionals de Catalunya, Associació de Companyies de Teatre Professional de Catalunya, Associació d'Empreses de Teatre de Catalunya.

(la existencia de un teatro nacional por un lado, y la inclusión de determinados agentes privados por otro) marca el ámbito teatral e ilustra el desarrollo del subsistema de políticas culturales que estamos analizando.

Pero las relaciones público-privado en la construcción de las políticas culturales no se remiten exclusivamente al vínculo entre administraciones públicas y agentes organizados del sector privado. Es necesario tener en cuenta el papel que tiene el colectivo de usuarios, participantes o consumidores, en definitiva, los receptores de las políticas culturales. Hemos resumido previamente cómo la participación masiva necesaria para el desarrollo del modelo de la democracia cultural no se produce en Cataluña, al tiempo que la sociedad civil renuncia a gran parte de sus responsabilidades. Pero sobre todo, hemos explicado cómo el espacio institucional define y asume el papel de lo público. Este es el proceso que experimenta la relación entre políticas culturales y sus receptores (que hemos denominado como *cultura de la gente*) en la orientación de cultura-acción. Nuestro caso de estudio ilustra en este período de finales de la década de 1990 el origen de una nueva manera de entender dicha relación. Se trata de lo que hemos denominado como *cultura con la gente de la cultura*, un tipo de relación entre políticas culturales y sus receptores propio de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico.

L'opció que va prendre Joan Maria Pujals al Departament de Cultura va ser tancar-se, és a dir, conformar un grup reduït en relació amb l'Ajuntament de Barcelona, amb determinats col·lectius professionals i artístic. La política tanca i es tanca en si mateixa. S'imposa el protocol i es forma un grup integrat pels representants de les administracions, tancat en si mateix. Per tant, tot el que té a veure amb la comunicació amb la societat es trenca definitivament.

(Entrevista a Vicenç Altaio)

Una situación de este tipo es la que identifica Crameri (2008:128) sobre finales de la década. El reducido sector de la cultura catalana comporta relaciones claustrofóbicas entre creadores y políticos, lo que excluye en buena medida al consumidor. La definición de la cultura catalana como cultura de élite podría ser, según la autora, una de las razones principales para explicar este tipo de relación entre las políticas y sus receptores. Para nosotros, este fenómeno no se limita una cuestión de escala o número de agentes implicados en una cultura en particular, sino que es ilustrativo de las dos orientaciones de políticas culturales que hemos señalado. Y más que deberse a una asociación entre cultura ilustrada y una cultura nacional, puede explicarse como respuesta a una doble crisis de las políticas culturales, de carácter ideacional e institucional.

La fractura del monopolio de políticas y la inclusión de determinados actores en el centro del subsistema que estamos analizando es un fenómeno que cobra forma sobre finales de la década de 1990, pero que se acabará consolidando los años siguientes. Comienzan a incorporarse elementos característicos de la dimensión procesual de una orientación de políticas: la de cultura-instrumento. El tipo de relación entre el gobierno y el resto de los actores (sobre todo del

sector privado organizado) girará de la imposición negociada a una tendencia a la cautividad por parte de los sectores organizados. Así, el tipo de aproximación gubernamental a la solución de problemas será de carácter reactivo, intentando responder a la pérdida de legitimidad del gobierno (de la Generalitat, en particular, pero también como un todo) para intervenir en el ámbito de la cultura.

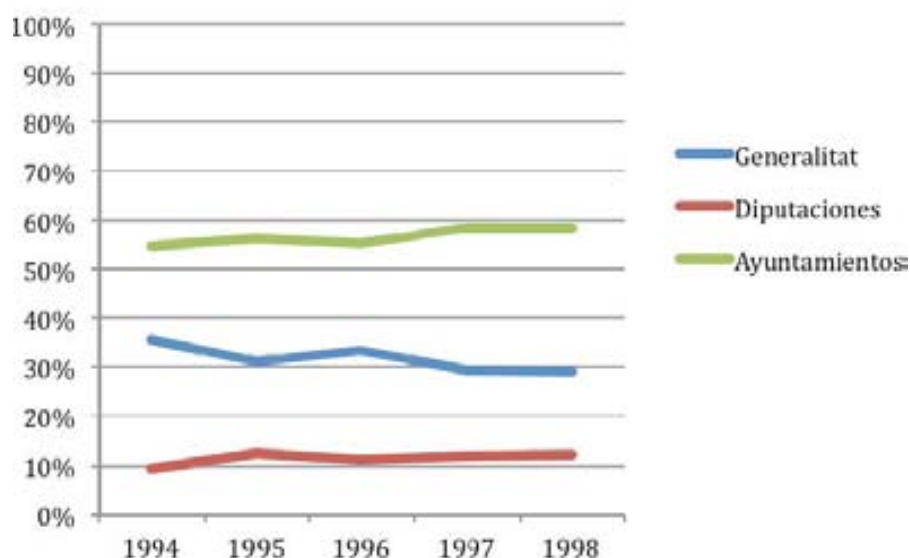
Los factores de índole institucional que condicionan este proceso son de tipo estructural así como exógenos al dominio de la política cultural, pero sobre todo consideramos que la agencia y la interacción de los actores dentro del subsistema analizado resultan fundamentales en la explicación. En relación al primer grupo, la consolidación del paradigma de la *new public management*, fenómeno de orden internacional, condiciona la reforma de la administración también en el dominio de la política cultural. Tendremos oportunidad de analizar este fenómeno con más detenimiento en el próximo capítulo, pero nos interesa señalar su influencia como paradigma que impulsa el replanteamiento de la articulación entre lo público y lo privado en la gestión de las políticas públicas. Un replanteamiento que, como hemos explicado, se presenta como necesario para las políticas culturales de la Generalitat a finales de la década de 1990. Las reformas de la administración cultural intentarán relegitimar la acción de los poderes públicos, centrándose más en su aparente capacidad para generar beneficios para los consumidores (a título individual) y menos en las repercusiones de carácter colectivo. Esta individualización e incorporación de la racionalidad instrumental por parte de la política pública es una respuesta a la crisis institucional que experimentan las políticas culturales.

Siempre en este primer tipo de factores, para entender esta crisis institucional es necesario considerar factores exógenos al dominio de la política cultural, como por ejemplo el contexto macropolítico o referido al sistema político en su conjunto. Para nuestro caso de estudio, tras casi veinte años de gobierno de CiU y de Jordi Pujol, el final de la década de 1990 es el de la consolidación de dos incógnitas. Por un lado, el de la continuidad o el cambio del partido o coalición de partidos en el gobierno, y por otro el del establecimiento de un post-pujolismo dentro de CiU. Un segundo factor referido al sistema político en su conjunto es el de las relaciones establecidas entre los diferentes niveles de gobiernos. La desestabilización o apertura al cambio en la plasmación institucional de las reglas del juego en este aspecto puede tener repercusión sobre el dominio de la cultura. No es menor entonces la repercusión que tiene la aprobación de la ley 22/1998 de la *Carta municipal de Barcelona*, que establece una regulación diferenciada del resto de los municipios tanto catalanes como del resto del Estado. Sin que sea objetivo de este trabajo analizar en profundidad las repercusiones de esta norma, cabe entenderla

como indicador de un contexto de cambio en las relaciones entre el gobierno de la Generalitat y el del Ajuntament de Barcelona.

Analizados los factores de carácter estructural y, por otro lado, exógenos al dominio de la política cultural, resulta de utilidad contemplar el desarrollo de la posiciones de poder de los actores del subsistema. Es decir, un factor en buena medida estructural pero endógeno al dominio analizado. ¿Cómo condiciona este tipo de factor una crisis institucional de las políticas culturales y su apertura al cambio? Como hemos avanzado, nuestro caso de estudio ilustra, a lo largo de la década de 1990, una distribución de recursos característica de la orientación de políticas de cultura-acción. Es decir, la tendencia a la simetría entre diferentes gobiernos territoriales en esa distribución. Tanto el Ajuntament de Barcelona como la Diputació de Barcelona consolidaron un espacio de poder significativo. En términos de recursos económicos, la asimetría a favor de las administraciones locales (muchas gobernadas por el PSC) se vuelve evidente. Así se expresa en el gráfico 6, del gasto público en cultura en Cataluña según la esfera de gobierno.

Gráfico 6. Porcentaje del gasto público en cultura según esfera de gobierno (1994-1998). Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del Departament de Cultura



El crecimiento de la posición de las diputaciones y ayuntamientos no sólo es mayor que el de la Generalitat, sino que en 1998 sólo la suma de los presupuestos de los ayuntamientos con más de 20 mil habitantes supera al de la Generalitat (Generalitat de Catalunya, 2000), donde el caso particular del Ajuntament de Barcelona está entre lo más significativo⁴.

⁴ Tras los juegos olímpicos y la disminución de su presupuesto total destinado a cultura (4,73% del total en 1994), el crecimiento será sostenido. Así, en 1998 el presupuesto dedicado a cultura alcanza el 6,04% del total del gasto público del Ajuntament de Barcelona (Morató, Rius, Barbieri, 2011). Interesa resaltar el crecimiento sostenido (más que el número), a la inversa de lo que sucede con la Generalitat de Catalunya.

Por su parte, la asimetría en la posición de poder en favor del Ajuntament se puede explicar también por el crecimiento de sus recursos simbólicos y cognitivos. El año 1995 la administración cultural de la ciudad inicia un período de reformas, que incluirán no sólo un cambio en su discurso político sino en los arreglos institucionales y en la distribución de poder entre sus dirigentes. Así, Ferran Mascarell recibe el encargo de diseñar el futuro Institut de Cultura de Barcelona (ICUB), creado finalmente en 1996. Y concentra buena parte de los recursos de poder cuando asume los cargos de Regidor de Cultura del Ajuntament de Barcelona y director del ICUB. Se transforma así en el referente principal de la gestión pública de la cultura ya no sólo en Barcelona sino en el conjunto de Cataluña.

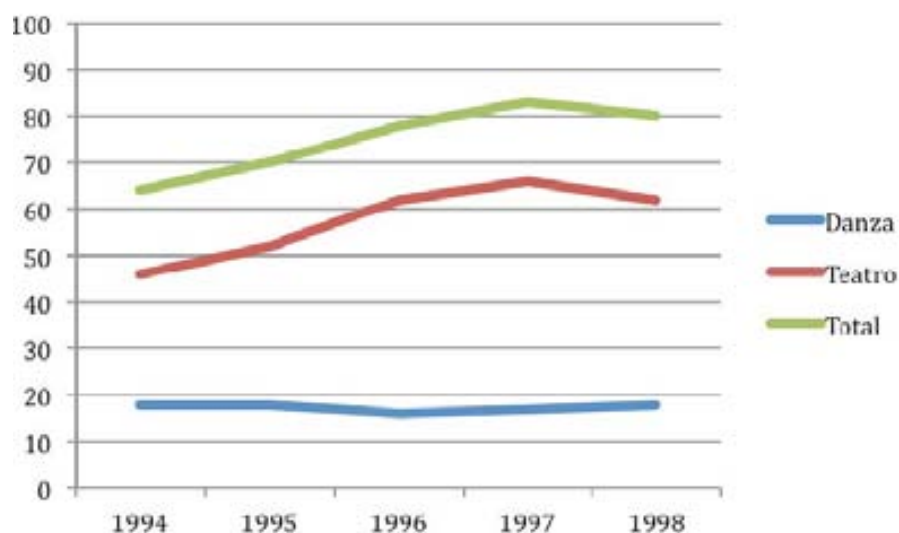
Como hemos analizado, este conjunto de reformas se incluyen en un proceso de adaptación al paradigma de la *new public management* (Mascarell, 1999: 138), pero que en el dominio de la política cultural tiene sus especificidades. La voluntad de dotar al ICUB de nuevas capacidades de intervención llevará a la acumulación de recursos de poder simbólico y cognitivo. Se reconoce un final de época de las políticas culturales (Pascual, 2005) y se busca reconstruir su legitimidad a partir del diagnóstico del estado del sector cultural en Barcelona y del establecimiento de la planificación sectorial. Recuperando un tipo particular de metodología de planificación en el campo de las políticas locales que el Ajuntament de Barcelona venía desarrollando desde finales de la década de 1980, el ICUB inicia en 1997 un proceso de este tipo en el sector cultural. Esta dinámica comportará finalmente no sólo la acumulación de recursos de poder simbólico y cognitivo respecto a la ciudad de Barcelona, sino también en relación al conjunto de Cataluña y especialmente a la Generalitat y los agentes del sector privado más estructurados. El resultado será la elaboración del Plan Estratégico del Sector Cultural de Barcelona y del citado *Llibre Blanc de la cultura a Catalunya*, ambos en el año 1999.

A su vez, en este final de década, la Diputació de Barcelona consolida su posición de poder. No sólo a través de las redes de agentes y programas europeos sino en la gestión y financiación de infraestructuras culturales como el CCCB o a partir de la programación cultural en sus oficinas técnicas. De esta manera, la posición de poder de los gobiernos locales y el PSC explica la fractura del monopolio de políticas y la apertura a la inclusión de estos agentes en el subsistema que condiciona las políticas culturales de la Generalitat.

Mayores dificultades comporta el objetivo de analizar la posición de poder de la Generalitat respecto al desarrollo de los recursos de poder de los agentes del sector privado organizado. La información disponible (y que hemos podido generar en esta investigación) para el período temporal de la década de 1990 resulta limitada. Sin embargo, la evidencia indica que el final de esa década es el de la consolidación de la estructura básica de los llamados sectores culturales en

Cataluña. En primer lugar, el del libro; en segundo, el del audiovisual; y en tercera instancia (pero con una importancia relativa mucho menor), el fonográfico (Baró y Cubeles, 2009). A su vez, si bien el crecimiento del sector de las artes escénicas (de mayor intervención pública) será mayor en la década siguiente, los agentes privados consolidan su posición sobre finales de la década de 1990. En el gráfico 7 se puede observar el crecimiento sostenido de compañías de teatro de Cataluña.

Gráfico 7. Número de compañías de teatro y danza de Cataluña (1994-1998). Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del Departament de Cultura



Queda pendiente preguntarnos por el margen de agencia de los actores, por las decisiones que se toman dentro de un contexto estructural determinado y que pueden condicionar el desarrollo de una crisis institucional de las políticas y la apertura a un cambio significativo en sus contenidos. Gobiernos, partidos y agentes del sector privado operan en unas determinadas condiciones institucionales, que constriñen su acción colectiva. Pero a su vez tienen capacidad para comprometerse con las estrategias que entienden como más apropiadas según el contexto particular. La crisis institucional de las políticas culturales no es principalmente producto de la movilización de intereses, y aún menos de la movilización de actores exógenos al dominio de la política cultural. Las críticas de la oposición política y los agentes privados a la capacidad de actuación del Departament de Cultura van más allá del cuestionamiento de un organismo o un gobierno en particular. En general, vienen acompañadas de diagnósticos centrados en la falta de legitimidad institucional de las políticas culturales en su conjunto. Ese es el argumento central que desarrollan muchos de los actores que están en los márgenes del subsistema de políticas.

Así, en el *Llibre Blanc de la Cultura a Catalunya* se puede leer: “Les actuacions dels poders públics en matèria cultural han de deixar d’argumentar-se per elles mateixes i, en canvi, ser capaces de facilitar desenvolupament del conjunt. El govern de Catalunya ha de recuperar de

manera imminente la confiança dels principals agents i productors de cultura.” (Mascarell, 1999: 123). Como tendremos posibilidad de analizar en detenimiento en el próximo capítulo, la estrategia adoptada por representantes del PSC y de buena parte de las organizaciones profesionales es la de proponer la creación de un consejo de las artes y la cultura con competencias de actuación en la política de la Generalitat. Es decir, es en el final de la década de 1990 y ante este contexto institucional determinado, cuando buena parte de los actores del subsistema de políticas deciden introducir un debate particular. La propuesta de crear un consejo de las artes y la cultura implica una renegociación de lo que se entiende como público y como privado en el dominio de la política cultural, una renegociación de las responsabilidades del gobierno (como un todo) y del reconocimiento de sus capacidades. En definitiva, de su legitimidad institucional. Con características y connotaciones diferentes, la propuesta de creación de un consejo de las artes y la cultura está presente en el *Llibre Blanc de la Cultura a Catalunya*, el programa electoral del PSC de 1999 y en los documentos públicos de l’*Associació d’Artistes Visuals de Catalunya* (AAVC, 2011).

Uno de los elementos comunes es que se entiende que las estructuras institucionales resultan muchas veces caducas a la hora de generar respuestas al conflicto social. Se coincide en la necesidad de crear un consejo frente a la desconfianza en la capacidad para resolver viejos y nuevos retos de la política cultural desde la administración pública tradicional. Sin embargo, algunos profesionales van más allá en su reclamo y proponen que el consejo prácticamente sustituya en las funciones ejecutivas al Departament de Cultura de la Generalitat. Se expresa la idea de que las estructuras administrativas no son un buen instrumento para hacer políticas culturales, y que la política y la administración pública son enemigas de la cultura.

En definitiva, se está frente a una oportunidad para la administración pública. Por un lado, debe ceder en favor de la sociedad civil en la extensión de la agencia de las políticas culturales. Pero por otro, se trata de una oportunidad para encabezar la construcción de una política cultural coherente, estable, que le permita recuperar parte de su legitimidad institucional y ampliar lo que se entiende como terreno propio de la acción cultural. Como podremos analizar en el próximo capítulo, la oportunidad dará paso a la introducción de cambios significativos en la política cultural de la Generalitat, pero también a la desorientación sobre cómo resolver el debate abierto entorno a la legitimidad institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura.

4. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos puesto en consideración una parte central de la narrativa genérica de la continuidad y el cambio en las políticas públicas. Recordemos, nuestra narrativa (elaborada en

los apartado teóricos) propone pautas (no positivistas) de causalidad para entender la apertura al cambio significativo de las políticas. Esta apertura es un proceso que implica el desarrollo de eventos-trayectoria, y que se explica por las relaciones establecidas entre ellos. Por eso podemos describir esta apertura al cambio como simultánea a una doble crisis de carácter ideacional e institucional.

Consideramos que una explicación de este tipo es el primer paso para comprender el efecto desestabilizador que pueden tener la generación de nuevas ideas e imágenes o los cambios en un determinado subsistema de políticas. Una explicación que busca entender la acción colectiva más allá de la movilización de intereses o como consecuencia de cambios socio-económicos de tipo estructural. Nuestra explicación busca demostrar también que una perturbación significativa externa al dominio de políticas (como el cambio en la coalición del gobierno) no constituye una causa suficiente (aunque si considerable, como veremos en el próximo capítulo) para la apertura al cambio en las políticas públicas.

Analicemos entonces el proceso de apertura al cambio en nuestro caso de estudio y dominio específico (políticas culturales) y apuntemos algunos aspectos que consideramos potencialmente generalizables de forma históricamente limitada.

4.1 El proceso de legitimación simbólica y la crisis ideacional de las políticas culturales

Analizar el desarrollo del discurso político es fundamental para entender las alteraciones en el proceso de legitimación simbólica de las políticas culturales. Y así, la posibilidad de encontrarnos ante una crisis de carácter ideacional. Pero a su vez, prestar atención a esas alteraciones nos permite conocer el desarrollo de las orientaciones principales de políticas culturales.

En primer lugar, este capítulo permitió entender que la caducidad de un discurso político sobre la cultura puede ser mejor comprendida si se ilumina su inadecuación. Es decir, un discurso político que ha contribuido a construir un marco maestro de significado puede resultar inadecuado para gestionar determinados conflictos y desigualdades antiguas o emergentes. El discurso político sobre la cultura de los responsables de la Generalitat experimenta un proceso de esas características. Pero este escenario no es exclusivo ni de Cataluña ni de España, sino que resulta de utilidad para entender la caducidad de buena parte de los discursos políticos que sustentan las orientaciones de políticas de cultura-ilustrada y cultura-acción. Caducidad en su comprensión de la diversidad cultural, los movimientos migratorios, la participación cultural del conjunto de la población, el papel del gobierno respecto a los grupos organizados de intereses especiales, etc. La inadecuación entre discurso político sobre la cultura, contenidos de las

políticas y determinadas características de la realidad socio-demográfica y cultural es indicador de la caducidad del marco maestro, de la comprensión común de los principales esquemas, relaciones y agentes presentes en la sociedad. Este escenario es propio de una crisis de carácter ideacional de las políticas culturales y de la apertura a un período de cambio.

En segundo lugar, la caducidad de un discurso político sobre la cultura puede comprenderse si se analiza la interacción (y enfrentamiento) con discursos alternativos. Este proceso explica también una crisis ideacional de las políticas culturales. La interacción entre actores que desarrollan marcos de políticas enfrentados puede condicionar un período de inestabilidad en el marco maestro y facilitar así la penetración de ideas y valores anteriormente no contemplados. Este es el escenario presente en la Cataluña de finales de la década de 1990. Es por entonces cuando los actores culturales vinculados a la Diputació de Barcelona y al Ajuntament de la ciudad consiguen desarrollar un completo marco de políticas alternativo. La idea de cultura cobra un doble sentido, como creación y producción artística e intelectual (de los agentes de los sectores culturales), y como dimensión al mismo tiempo constituyente e instrumental: la cultura cívica y la material, ámbito de representaciones y valores, e instrumento de desarrollo económico y de diseño de las ciudades. Se refuerza así el vínculo entre cultura y ciudad, más allá de la dimensión nacional o estatal de la cultura. De allí que este marco comporta la idea de que sin Barcelona, Cataluña no existiría. Y también se propone una imagen particular y diferente de la política cultural: su objetivo principal debe ser, se formula, la promoción del sector cultural. No suplir el mercado sino compensarlo. La administración debe funcionar como catalizadora del sector y sus agentes. La cultura se presenta como valor para generar riqueza y capital intelectual, factor que posiciona internacionalmente a las ciudades, ámbito que dinamiza la innovación y la adaptación a la sociedad del conocimiento, y espacio de consenso y cohesión social. Como analizaremos, estos elementos de la dimensión simbólica de las políticas culturales están presentes en las orientaciones que hemos denominado de cultura-instrumento y de cultura-elástico.

Así, la construcción de completos y alternativos diagnósticos, pronósticos y motivaciones de políticas culturales puede entenderse como apelación al cambio de las políticas. Esto implica la movilización de los actores: actividad de carácter colectivo que vislumbra el margen de actuación de individuos y organizaciones. Una dinámica con efectos sobre la estabilidad del marco maestro y sobre el proceso de legitimación simbólica de las políticas culturales.

En tercer lugar, la caducidad de un discurso político sobre la cultura puede comprenderse si se analizan sus contradicciones internas. Más que centrarnos en las contradicciones entre discurso y acciones llevadas a cabo, cabe centrarse en el propio marco de políticas imperante en un

organismo y sus dificultades para resonar en un determinado contexto discursivo. Evitamos así reducir el lenguaje a herramienta individual y exclusivamente instrumental, y la ambigüedad del discurso a distorsión intencional de la realidad. El nuestro es un caso de estudio extremo, que ilustra cómo un marco de políticas comporta contradicciones que deslegitiman la política pública en el ámbito de la cultura. Tanto en la construcción del problema público de las políticas como en la imagen de la política cultural, se combinan argumentos propios de las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción, incluso bajo un doble condicionante: un tipo particular de proceso de construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política. Esta combinación comporta que el discurso político acentúe el valor de la cultura como factor de reconocimiento colectivo, pero que pase por alto las reivindicaciones (artísticas, territoriales, etc.) que proliferan basadas en la ampliación del concepto de cultura. Pero además enseña sus dificultades para incluir la diversidad de tipos de agentes culturales en la definición del problema y las soluciones a implementar. Se vuelve evidente la caducidad de aquellas orientaciones de políticas para justificar el rol del gobierno en una cada vez más densa red de actores públicos y privados. El proceso de legitimación simbólica de las políticas culturales se ve erosionado y, también en este sentido, se confirma una crisis de carácter ideacional. Este será el primer paso hacia la consolidación de otras dos orientaciones de política cultural: la de cultura-instrumento y la de cultura-elástico.

4.2 El proceso de legitimación y la crisis institucional de las políticas culturales

La apertura al cambio en las políticas culturales se produce cuando, junto con una crisis de carácter ideacional, dichas políticas experimentan una crisis institucional. Se trata de un proceso doble. Por un lado, la disminución del reconocimiento de las capacidades de una institución u organismo gubernamental en particular (un ministerio, un departamento de cultura, etc.) para desarrollar un programa político. Pero también cierta deslegitimación de la política pública (en general) para intervenir en el ámbito de la cultura. Las alteraciones en dicho proceso de legitimación pueden entenderse si se analiza la acción de los actores en el desarrollo del subsistema de políticas de referencia. Esto también ofrece pautas sobre el desarrollo de la dimensión procesual de las orientaciones principales de políticas culturales.

En primer lugar, la inestabilidad y el conflicto derivado de la interacción entre los actores de un subsistema da lugar a una alteración significativa en el proceso de legitimación institucional de las políticas culturales. Nuestro caso de estudio ilustra el agotamiento y la inestabilidad del tipo de relación entre el gobierno y el resto de los actores (públicos y privados), basada en la imposición por parte de la autoridad central con un cierto grado de negociación. Un tipo de

relación propio de la orientación de cultura-acción, significativamente cuestionada en Europa durante toda la década de 1990. Un escenario similar se sucede respecto de la aproximación del gobierno a la solución de los problemas generadores de políticas. El carácter anticipativo (con objetivos manifiestos) propio de la orientación de cultura-ilustrada deriva en enfrentamientos significativos, sobre todo con los gobiernos locales. Y con el paso del tiempo, la adopción de una posición anticipativa que reconoce e intenta limitar ciertos conflictos (propio de la orientación de cultura-acción) deriva en la confrontación explícita con determinados agentes privados.

La inestabilidad y el conflicto se reproducen tanto en sectores marcadamente industriales (cine, libro) como otros de carácter profesional (teatro, artes visuales, etc.). Los reclamos, que incorporan aspectos particulares de cada sector, comparten el cuestionamiento a la capacidad del gobierno para intervenir en el ámbito de la cultura. El cuestionamiento al derecho a la discrecionalidad de las administraciones, la demanda de profesionalización de los organismos culturales públicos, la crítica al nivel de intervención del gobierno. Se vuelve patente el significativo grado en el cual el gobierno mismo (como un todo, y ya no sólo el de la Generalitat) ha estado en conflicto con otros sistemas de poder (por ejemplo, el sector profesional e industrial organizado). En Cataluña, este escenario es indicador de cierta caducidad en el proyecto de normalización cultural. A partir de entonces la atención de determinados intereses de determinados agentes del sector privado mejor organizado se incorporan (de forma estructural y estable) como núcleo del proceso de legitimación institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. Un elemento propio de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico.

Ahora bien, una crisis de carácter institucional implica inestabilidad y tensión no sólo entre el gobierno y otros sistemas de poder sino también entre los diferentes gobiernos implicados en un subsistema de políticas. Nuestro caso de estudio ilustra cómo un gobierno se enfrenta con dificultades a una tendencia consolidada en la Europa de finales de década de 1990. Las tareas de promoción de la cultura (y en concreto, del sector cultural organizado) son asumidas en mejores o iguales condiciones por los gobiernos locales, sobre todo aquellos de las grandes ciudades. Por eso la distancia entre gobiernos locales a cargo del PSC (particularmente el Ajuntament de Barcelona) y el Departament de Cultura excede el ámbito del conflicto entre partidos. Y se transforma en un factor erosionador de la legitimidad institucional de la intervención gubernamental, en este caso la del gobierno con mayores competencias formales.

Finalmente, una crisis de legitimidad institucional implica el cuestionamiento de las relaciones público-privado en un dominio de políticas concreto. El conjunto limitado de actores (en número y tipo) que integran un subsistema experimenta variaciones menores, pero que no dejan de ser

indicadores de una posible fractura en el grupo reducido de actores que viene controlando el proceso de políticas (de la Generalitat en este caso) y la definición de sus formas y contenidos. Pero nuestro caso de estudio ilustra en este período de finales de la década de 1990 el origen de un fenómeno paradójico, en buena medida limitador de la apertura en el subsistema que estamos analizando. Se trata de nueva manera de entender la relación entre políticas culturales y sus receptores, que hemos denominado como *cultura con la gente de la cultura*. Un tipo de relación propio de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico, que refuerza el vínculo y la dependencia entre políticos (en primer lugar) y organizaciones profesionales sectoriales, excluyendo la diversidad de posibles participantes del proceso de políticas.

Los factores institucionales que condicionan este proceso son, por un lado, de tipo estructural así como exógenos al dominio de la política cultural: consolidación del paradigma de la *new public management* o un particular contexto macropolítico: cambios en la plasmación institucional de las reglas de juego, fin de ciclo en la coalición de gobierno, etc.

También resulta clave contemplar factores estructurales pero en buena parte endógenos al dominio. Es el caso de un gobierno que se encuentra ante una distribución desfavorable y asimétrica en los recursos de poder respecto de otros gobiernos o el sector privado. Como hemos demostrado, este proceso no es exclusivo de las relaciones entre el gobierno de la Generalitat y el Ajuntament de Barcelona o determinados sectores privados organizados, sino que resulta característico de la orientación de políticas de cultura-instrumento.

Aun así, dentro de un contexto estructural determinado los actores toman decisiones que pueden condicionar el desarrollo de una crisis institucional de las políticas y la apertura a un cambio significativo en sus contenidos. La movilización de intereses no es un factor explicativo suficiente para comprender este proceso, y aún menos lo es la movilización de actores exógenos al dominio de la política cultural. Las críticas de la oposición política y los agentes privados a la capacidad de actuación de un organismo o un gobierno en particular pueden venir acompañadas de diagnósticos centrados en la falta de legitimidad institucional de las políticas culturales en su conjunto. Este es el escenario que implica la propuesta de crear un consejo de las artes y la cultura en Cataluña, compartida por diversos agentes a finales de la década de 1990. La crisis da lugar a la apertura al cambio, una oportunidad pero también un riesgo: el de la desorientación sobre cómo resolver el debate abierto entorno a la legitimidad institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. A analizar este proceso (entre otros) nos dedicamos en el próximo capítulo.

CAPÍTULO VII

CAMBIO SIGNIFICATIVO DE LAS POLÍTICAS CULTURALES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo nos centramos en el establecimiento de un período de cambios significativos de la política cultural. Es decir, ponemos en juego la última parte de nuestra narrativa genérica. Si en el capítulo anterior analizamos la apertura al cambio como resultado de una doble crisis de legitimidad (simbólica e institucional), en éste enfocamos la dinámica que sigue a la apertura. Porque las crisis ideacionales y los momentos de renegociación de las reglas institucionales no aseguran el cambio de los contenidos y las formas de las políticas, ni tampoco explican su dirección. Sino que dichos cambios vienen acompañados de un crecimiento en el grado de legitimación tanto simbólica como institucional. En este proceso resultan clave las variaciones que los actores imprimen al discurso político y al subsistema de políticas de referencia.

Analizamos entonces el establecimiento de un período de cambio significativo en los contenidos y las formas de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya. Este período se inicia previamente cambio en la coalición de gobierno en la Generalitat. Es decir, los indicios de búsqueda de alternativas en las políticas culturales comienzan con los últimos años de gobierno de CiU (1999-2003). Y toman un carácter significativo en el período posterior y hasta la sanción de la *Llei del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts* (2008). Dichos cambios significativos se corresponden con variaciones en el desarrollo del discurso político sobre la cultura y en el del subsistema de políticas, y una cierta recuperación del grado de legitimación tanto simbólica como institucional.

La estructura de este capítulo es similar y coherente con la que desarrollamos al analizar la continuidad de las políticas (capítulo IV). Por eso ordenamos el capítulo a través del análisis de cada uno de los eventos-trayectoria:

- 1) **El cambio en los productos (contenidos y formas) de las políticas culturales.**
Nuevamente, se trata del segmento más descriptivo del capítulo, que busca resaltar los cambios.
- 2) **El desarrollo de las características del subsistema de políticas** que condicionan las políticas culturales de la Generalitat. Analizamos cómo la acción de los actores da lugar al crecimiento del grado de legitimación institucional de las políticas.
- 3) **El desarrollo del discurso político sobre la cultura** y su papel en la acción de los actores. Estudiamos los marcos de políticas y los efectos en la recuperación de un cierto grado legitimación simbólica de las políticas.

Nuevamente, junto con estos tres eventos-trayectoria, incorporamos de forma transversal al análisis el papel que pueden tener los eventos exógenos al dominio de la política cultural.

Dentro de esta estructura general de nuestra narrativa, el lector encontrará referencias a lo que consideramos que es el segundo tipo de aporte de esta investigación: repensar la orientación del cambio de las políticas culturales en sociedades de capitalismo avanzado.

2. CAMBIO SIGNIFICATIVO EN LOS CONTENIDOS Y FORMAS DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Abordamos en este apartado el primero de los eventos-trayectoria de nuestra narrativa genérica. Buscamos demostrar que en las políticas culturales de la Generalitat es posible identificar un período de cambios significativos, que ocupa desde finales de la década de 1990 hasta, por lo menos, la sanción de la *Llei del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts* (2008). Si estas modificaciones resultan probablemente menores en el último gobierno de CiU, son más significativas con la llegada del gobierno tripartito (PSC-ERC-ICV) a la Generalitat y del PSC al Departamento de Cultura el año 2003. Posteriormente, el segundo gobierno tripartito (2007-2010) implicará la entrada al Departament de ERC y también determinadas modificaciones sustanciales en los contenidos y formas de la política.

La estructura de este apartado nos permite analizar el desarrollo de los cuatro indicadores que hemos especificado para analizar los contenidos y formas de las políticas culturales:

2.1 Los problemas públicos de las políticas.

2.2 Los arreglos institucionales.

2.3 El desarrollo presupuestario.

2.4 Las acciones de carácter significativo: planes, programas y proyectos desarrollados.

2.1 Los problemas públicos de las políticas: la búsqueda de nuevas bases para las políticas culturales

Presentamos en este apartado los aspectos relativos a la cultura en Cataluña que, de forma subjetiva, son definidos como problemáticos y se imponen como objeto de atención por parte de las autoridades de la Generalitat.

El fenómeno de la globalización se presenta por primera vez como una de las principales amenazas para la cultura catalana hacia finales de la década de 1990. En este sentido, un cierto reconocimiento del papel de las industrias culturales viene acompañado de la justificación de la intervención pública en este ámbito como potenciadora del desarrollo económico, pero también como garante de la existencia de productos propios de la cultura catalana. En 1998, Joan Maria Pujals, en su último año de mandato, publica el libro *Les noves fronteres de Catalunya* (Pujals, 1998). El consejero reafirma la idea de que la identidad nacional catalana está basada en la

cultura, aunque en este caso postula la necesidad de una identidad cultural que permita diferenciar Cataluña con el objetivo final de adquirir un papel en la industria cultural global. Es decir, la identidad cultural será una herramienta para participar en lo que se considera un mundo global y diverso. En paralelo a este planteamiento, durante el último gobierno de CIU se incorporan como problemas públicos de las políticas la necesidad de una cierta capacidad de planificación estratégica y análisis (sobre todo económico) de las políticas culturales, o una relación más directa con los sectores culturales industriales.

Con la llegada del PSC al Departament, los objetivos de las políticas postulan la existencia de una multiplicidad de problemas en la realidad cultural en Cataluña. El *Pacte del Tinell*, firmado el diciembre del 2003 por los partidos que gobernarán la Generalitat, afirma la voluntad de abrir una nueva etapa en la política cultural, asignando una nueva centralidad a la cultura, reconociendo el derecho de los ciudadanos al acceso y participación activa en la cultura. Con la llegada de Ferran Mascarell al Departament de Cultura en 2006, el problema de la cultura catalana no se asocia ya a la falta de un estado que la proteja o a la falta de instituciones públicas propias y grandes equipamientos. No se presenta tampoco como problema la falta de producción cultural en lengua catalana. El problema de la cultura en Cataluña es que debe demostrar su utilidad tanto para el desarrollo económico como el social. Y esto está ligado a lo que Mascarell entiende como falta de centralidad de la cultura. La lateralidad de lo cultural en las políticas públicas contribuye a que la gente viva con un notable desasosiego en el mundo actual (Mascarell, 2005).

Ahora bien, este problema viene acompañado de otro que se presenta como particular de la cultura catalana. Para el consejero Mascarell la palabra clave para definir el problema y al mismo tiempo el futuro de la cultura catalana es ambición, es decir, la falta de ambición que hasta ahora ha demostrado. En términos de instrumentos, se señala como problema principal de la cultura catalana el déficit entre producción y consumo, su falta de proyección en España y a nivel internacional, un problema común a otras culturas en un contexto de globalización acentuada, pero que en Cataluña tiene sus especificidades.

A partir del segundo gobierno tripartito, iniciado en 2007, ERC asume el Departamento de Cultura de la Generalitat. Ante el riesgo que corrió la cultura catalana durante la dictadura (lo que se tradujo en posiciones de protección y resistencia), el reto que se señala para el siglo XXI es el de adaptarse, coexistir. Para el consejero Tresserras (2010: 22), “s’ha acabat la transició i, en termes culturals, la restauració”. Las referencias al reto de poder vivir en una situación de normalidad cultural no desaparecen de los planteamientos de la política cultural, pero se reconoce que la situación principal que la política cultural debe enfrentar es marcadamente

diferente al tiempo del regreso de la democracia. La primacía de la producción en las políticas de transición ha comportado, para Tresserras (2010: 23) que los almacenes puedan estar llenos de libros que “mai seran distribuïts ni llegits o de pel·lícules que mai no s’estrenaran.” El problema de la producción cultural según este planteamiento es la primacía de la cantidad por sobre la calidad.

En este marco general debe entenderse la definición como problema público de las políticas de la debilidad del sector industrial de la cultura (y su progresiva pérdida de peso respecto a Madrid). Así, en el sector audiovisual las empresas son consideradas todavía de pequeña envergadura, en el sector teatral el déficit en la distribución y promoción internacional contrasta con lo que se presenta como exceso de producción, o en el sector musical la iniciativa privada se presenta desligada de los equipamientos públicos. Finalmente, se insiste de forma significativa en los problemas a los que se enfrenta el ámbito de la cultura popular, que se considera en pleno proceso de renovación.

2.2 Los arreglos institucionales: agencialización y atomización

Las formas de la política cultural experimentan cambios significativos a partir de la última etapa del gobierno convergente, y más claramente con la llegada del gobierno tripartito. Por un lado, con determinados cambios en el primer nivel del organigrama y de las competencias asumidas por dicho organismo. Y por otro, con lo que podríamos denominar agencialización y atomización del Departament, con la creación de organismos autónomos y consorcios.

a) Las competencias generales del Departament

Los cambios en el primer nivel del organigrama del Departament resultan significativos. Por un lado, de importante carga simbólica es la separación del Departament de la Direcció General de Política Lingüística en 2003, que pasará a depender de Presidència. Se trata, al menos en términos formales, de la distinción entre política cultural y política lingüística. Un cambio confirmado con el segundo gobierno tripartito y el consejero Tresserras.

En este periodo ERC asume la dirección de la política cultural, y el Departament pasa a denominarse Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació. Al menos en términos de las formas de la política, se atiende el objetivo de una mayor conexión entre la política cultural y la política de los medios de comunicación públicos. O como mínimo la salida de esta última competencia de la dependencia directa de los departamentos de presidencia. Vale la pena destacar, sin embargo, que se crearán y mantendrán de forma separada, además de la secretaría general, dos secretarías: una de cultura y otra de medios de comunicación.

b) Proliferación de organismos autónomos

Un indicador aún más significativo del cambio en las formas de las políticas culturales de la Generalitat es la aparición (o refundación) de organismos en el Departament de Cultura. Este desarrollo queda resumido en la tabla 8.

Tabla 8 – Evolución de los organismos autónomos del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya

Continuidad significativa	Apertura al cambio	Cambio significativo
1981 -Entitat Autònoma d'Organització d'Espectacles i Festes (EAOEF)	1995 Se transforman en organismos autónomos: -Institució de les Lletres Catalanes -Museu de la Ciència i la Tècnica de Catalunya -Museu d'Arqueologia de Catalunya -Biblioteca de Catalunya	2001 -Institut Català d'Indústries Culturals (ICIC) -EAOEF se transforma en Entitat Autònoma de Difusió Cultural (EADC)
	1996 -Teatre Nacional de Catalunya	2003 -Entitat Autònoma Museus d'Arqueologia. Incluye: Museu d'Arqueologia de Catalunya y Museu Nacional Arqueològic de Tarragona -Reestructuració del ICIC
	1998 -Fundació Privada Fira d'Espectacles d'Arrel Tradicional Mediterrània	2005 -Refundació de la EADC
		2008 -Consell Nacional de la Cultura i de les Arts

Fuente: elaboración propia a partir del proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).

En lo que respecta al período de cambios significativos, podríamos clasificar los organismos autónomos en dos tipos: los que gestionan una institución cultural (museo, teatro, auditorio, etc.) y los que asumen competencias de promoción cultural. En este segundo apartado encontraríamos el ICIC y la EADC, que revelan en sí mismos una concepción diferente de cómo organizar la política cultural. De hecho, estas modificaciones significan un cambio en el organigrama más grande de lo que la nomenclatura indica. El organigrama ya no depende principalmente de los ámbitos de actuación (patrimonio y promoción, y dentro de promoción la diferenciación de los diversos sectores culturales) sino que se incorpora una clasificación según el tipo de agentes dentro del sector (creadores o industria) y la cadena de producción (creación, producción,

distribución y exhibición o difusión). El ICIC se va nutriendo de forma progresiva de buena parte de las competencias y partidas presupuestarias de la Direcció General de Promoció Cultural e, incluso, del COPEC. Se trata de un proceso que se inicia con el último gobierno convergente, pero fundamentalmente se materializa con el primer tripartito¹.

La proliferación de agencias refleja los procesos de modernización de la administración cultural, que se va autonomizando. Y puede entenderse como indicador del replanteamiento de la definición y relación entre lo público y lo privado en la gestión de las políticas culturales. Un replanteamiento que tiene como base la necesidad de relegitimar la acción de los poderes públicos tras la doble crisis que hemos explicado en el capítulo anterior. Es por eso que volveremos sobre este punto en los apartados dedicados a explicar los procesos de legitimación simbólica e institucional de las políticas. Pero avancemos primero en otro de los contenidos de las políticas culturales de la Generalitat: el desarrollo presupuestario.

2.3 El desarrollo presupuestario: cambios significativos

En el siguiente apartado abordamos el análisis de los aspectos centrales del presupuesto del Departament de Cultura y nos centramos en el estudio de los cambios significativos que se producen en la década de 2000. Como hemos explicado, la construcción del caso de estudio finaliza temporalmente con la sanción de la ley del CONCA en 2008. Pero aún así, en las ocasiones que ha sido posible, analizamos los datos extendidos hasta el año 2010, con el final del segundo gobierno tripartito y la presencia de ERC en la dirección del Departament. Como comentamos en el capítulo V (continuidad de las políticas culturales), en el anexo número 2 de esta tesis el lector puede encontrar los gráficos correspondientes a cada uno de los ítems presupuestarios señalados, así como aclaraciones metodológicas sobre el tipo de datos utilizados². Hemos preferido presentarlo de esta manera para agilizar la lectura de este apartado.

¹ Un decreto específico (241/2003 de “reestructuració parcial del Departament i d’atribució de funcions a l’Institut Català de les Indústries Culturals”) concreta esta evolución. Por un lado, el aumento de competencias y recursos del ICIC viene acompañado de la desaparición de la figura del delegado para cada sector cultural, y de la integración en el ICIC de las personas que ocupan estos cargos. Y por otro, con el mismo decreto se crea el área del Libro, Fomento de la Lectura y Bibliotecas, que asume las políticas de la anterior Área del Libro y, sobre todo, del Servicio de Bibliotecas y Patrimonio Bibliográfico. Así, las competencias sobre las bibliotecas dejan de estar vinculadas a la Direcció General de Patrimoni Cultural. Y en un cambio significativo, las bibliotecas se ubicarán bajo la Direcció General de Promoció Cultural, que a partir del año 2004 será llamada Dirección General de Cooperació Cultural. En definitiva, las nomenclaturas son el último punto de un conjunto de cambios que certifican la primacía de las políticas de apoyo a la industria cultural, además de un cambio de concepción respecto a las relaciones entre las bibliotecas y el patrimonio o incluso del papel de la política cultural del Departament en el territorio.

² Nuevamente cabe destacar la información analizada tiene como fuente el trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).

a) Presupuesto neto en cultura

La evolución del presupuesto neto entre los años 2000 y 2010 evidencia una etapa de expansión presupuestaria (gráfico 1 en el anexo 2). Sobre todo si recordamos el análisis del período de continuidad, donde destacábamos un subetapa con presupuestos débiles (hasta finales de la década de 1980) y otra de estabilidad a la baja asociada al programa de normalización cultural (hasta finales de la década de 1990). Los años 2000 son los de mayor crecimiento nominal, especialmente a partir de 2004 con el primer gobierno tripartito. El Pacte del Tinell de 2003 establecía como objetivo central doblar el presupuesto de cultura al cabo de la legislatura. Si bien el crecimiento es significativo, dicho objetivo no se cumplirá³.

b) Euros constantes

El análisis de euros constantes evidencia los cambios significativos en el presupuesto, esta vez iniciados a partir del año 2002 (gráfico 2 en el anexo 2). Siempre teniendo en cuenta la comparación con los años previos, y sobre todo la paralización del presupuesto que se establece alrededor de los 40 millones de euros constantes en la década de 1990. Si bien el cambio se inicia con el último gobierno de CiU, el incremento más significativo en términos reales se produce con el primer gobierno tripartito y se mantiene con el segundo. Ahora bien, si comparamos el desarrollo entre el año 1982, el primero en el que la Generalitat de Catalunya se dota de un presupuesto relevante en cultura, y el gasto público de 2010, los recursos se han multiplicado solamente por cuatro. ¿Es proporcional este aumento a los retos a los que se ha enfrentado la política cultural en el mismo período? Se trata de una pregunta que abordaremos con el análisis de los procesos de legitimación simbólica e institucional desarrollados en este período de cambios significativos.

c) Presupuesto por sectores

Si nos centramos en el período 1999-2008, los datos sobre sectores culturales, indican tres elementos constitutivos del cambio significativo en las políticas (gráfico 3 en el anexo 2).

- Determinados ámbitos reciben mayor inversión porcentual: música, artes escénicas (teatro y danza), museos y bibliotecas. Una lectura centrada sólo en esa mirada destacaría el crecimiento del ámbito de la música y la disminución en el de museos, señalando la continuidad en los otros ámbitos. Pero cabe destacar además:
- El aumento significativo en la inversión porcentual en ciertos ámbitos: cine y video.

³ En parte porque, con la convocatoria de elecciones anticipadas, la legislatura ocupa un año menos de los cuatro establecidos.

- La disminución significativa en la inversión porcentual en el ámbito de letras.

Más allá de estos aspectos, observamos cómo las políticas patrimoniales (museos, patrimonio y archivos) pierden peso significativo durante la década de 2000. Si durante la década anterior igualaban o superaban a las políticas de promoción cultural directa, la ecuación se invierte significativamente en los últimos diez años (gráfico 4 en el anexo 2). Este cambio se vuelve aun más evidente si recordamos la modificación en las competencias en el ámbito de bibliotecas, que pasan en 2003 de la Direcció General de Patrimoni Cultural a la de Promoció Cultural (después Cooperació Cultural). Como analizaremos en el apartado siguiente, la variación del peso de las políticas patrimoniales y las de promoción se corresponde en parte con el final de la etapa de construcción de infraestructuras.

d) Presupuesto por capítulos

Tal y como hemos realizado para el análisis del período de continuidad de las políticas, hemos agrupado los capítulos en tres grandes tipos de partidas presupuestarias: actividad propia, subvenciones a terceros e inversiones (gráfico 5 en anexo 2). Así, en la década de 2000 podemos observar cambios significativos en tres tendencias:

- *Reducción del peso del gasto en actividad propia*: una vez consolidada la administración, se reduce la importancia relativa del gasto en personal y funcionamiento regular. Y sobre todo el de la generación de actividad propia del Departament, su intervención directa.
- *Pérdida de peso de las inversiones*. Cómo avanzábamos, se supera el período de creación o reforma de los grandes equipamientos culturales, con la correspondiente inversión en infraestructura.
- *Aumento significativo del presupuesto dedicado a la subvención a actividades a terceros*. Representan más de la mitad del presupuesto. Y coincide con el proceso de agencialización presentado.

Ahora bien, esta última tendencia de aumento del gasto presupuestario en la actividad de terceros requiere un análisis en profundidad. Si comparamos los gastos por capítulos con otros servicios públicos como salud o educación, podemos constatar una mayor transferencia de recursos a terceros en el dominio de la política cultural, tanto en gastos corrientes (capítulo IV) como en inversiones (capítulo VII). Un dato significativo, sobre todo teniendo en cuenta la importancia que tiene el sector privado y el tercer sector en ámbitos como el sanitario y el educativo (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011). No obstante, existe un elemento clave para explicar esta dirección del cambio de la política cultural. Tanto el capítulo IV como el VII en cultura engloban también las transferencias a grandes equipamientos culturales y agencias

culturales que, como hemos analizado, tiene una importancia creciente en la década de 2000. Un elemento sobre el que volveremos con el análisis del desarrollo del subsistema de políticas culturales de la Generalitat, sobre todo en lo que ello implica para la relación entre el Departament de Cultura y el sector privado.

2.4 Las iniciativas significativas: una década de modificaciones

En este apartado presentamos el desarrollo de los contenidos de la política cultural a partir de las iniciativas (leyes, programas y acciones) más significativas del Departament de Cultura, es decir, otro tipo de productos de las políticas. Buscamos argumentar y demostrar el establecimiento de un período de cambios significativos también en este indicador de los contenidos y formas.

a) Entre los nuevos y antiguos instrumentos y objetivos: Jordi Vilajoana (1999-2003)

En el ámbito de la política cultural, la última de las legislaturas de gobierno de CiU se caracteriza por iniciativas que comportarán a la vez la apertura de una nueva etapa como determinadas contradicciones ante la persistencia de antiguos objetivos. Estamos ante lo que podemos denominar un intento de “normalización” de la industria cultural, tanto respecto de su consideración como instrumento de normalización cultural como por la atención significativa que recibirá. Este proceso se desarrolla en dos sentidos. Por un lado, una cierta diversificación de instrumentos en el apoyo a la producción de carácter industrial y, en menor sentido, a su distribución. Cabe considerar la creación del ICIC como indicador, tanto de una nueva etapa como de la persistencia de objetivos propios del programa de normalización cultural. La ley 20/2000 de l'Institut Català de les Indústries Culturals se aprueba con un apoyo significativo pero también con determinadas críticas tanto del arco parlamentario como del sector privado. Apoyo porque suponía un cierto reconocimiento de un cambio de etapa, pero también críticas porque se entendía que tanto el presupuesto como su ámbito de actuación (casi exclusivamente el audiovisual) resultaban limitados.

El ICIC se centra en esta primera etapa en el impulso de la producción (sobre todo audiovisual), dejando en un segundo lugar la cuestión de la distribución, espacio clave del poder y del negocio de las industrias culturales (Cramerí, 2008). Los instrumentos mantienen dos características: de apoyo a la producción y de lógica automática.⁴ Finalmente, cabe señalar que, sobre el final de esta primera etapa, se crea un nuevo instrumento de apoyo a la producción de

⁴ En el ámbito audiovisual, se busca complementar las ayudas automáticas por recaudación de taquilla que otorgaba el Instituto de Cine y Artes Audiovisuales (ICAA) del Estado. Las subvenciones de carácter selectivo tenían un papel menor y estaban destinadas, sobre todo, a determinados proyectos y a las óperas primas.

proyectos, en este caso más allá del ámbito audiovisual. Se trata de las “Aportaciones reintegrables (ARs)”, una ayuda económica en forma de coproducción que permite a la empresa disponer de financiación previa a la producción del proyecto (obra de teatro, ciclo, etc.), y que se reintegra en caso de éxito o se convierte (parcialmente) en subvención, en caso de fracaso (García, 2011).

Por otro lado, se evidencia un incipiente intento de planificación estratégica en el ámbito de la industria. La creación de la ICIC viene acompañada del mandato de elaborar un análisis que finalmente se concretará en el *Llibre Blanc de les Indústries Culturals a Catalunya* (Generalitat de Catalunya, 2002). Si bien su contenido está restringido al sector mercantil y a determinados ámbitos temáticos, se trata de una iniciativa inédita en su envergadura. Entre el equipo que elabora el libro se incluyen expertos, académicos y profesionales del ámbito local e internacional. El libro se centra en el diagnóstico del sector mercantil y remarca de forma evidente sus debilidades, sobre todo en el ámbito de la distribución y en su comparación con el desarrollo producido en Madrid. Pero también señala algunas de las responsabilidades de las diferentes administraciones públicas implicadas, sobre todo en la coordinación de las políticas y en el papel de la ciudad de Barcelona.

Si bien en otros ámbitos de competencia del Departament no se reproducen iniciativas de planificación significativas, cabe destacar programas específicos como el de Bibliotecas 2002-2003 (incluido en el *Pla Únic d'Obres i Serveis*, PUOSC), la creación de la Entitat Autònoma Museus d'Arqueologia o el intento (no exento de problemas) de coordinar políticas de promoción exterior de la cultura con el gobierno de las Islas Baleares a través de la creación del Institut Ramon Llull en 2002.

b) Entre el acceso y los sectores: de Caterina Mieras a Ferran Mascarell (2004-2006)

Numerosas son las iniciativas que pretende impulsar el gobierno tripartito a partir del año 2004, en la línea de lo que hemos analizado como el despliegue de un sistema cultural. Sin embargo, muchas de estas iniciativas se verán modificadas o reconvertidas en su proceso de formulación e implementación. Las iniciativas más significativas pueden ser ordenadas en tres líneas de acción que desarrolla la consejería en este período:

- **i.** La promoción del acceso a la cultura,
- **ii.** El apoyo a la creación y, sobre todo,
- **iii.** El acento en el desarrollo de la industria cultural.

i. El acento inicial en iniciativas que buscan paliar los desequilibrios territoriales en el acceso (sobre todo a equipamientos culturales) implica un nuevo despliegue de políticas de carácter distributivas. Esto comportará la necesidad de modificar y reforzar los instrumentos de cooperación con los municipios y la planificación territorial, aunque a corto plazo y desde una perspectiva sectorial. Así, se elaboran e implementan planes como por ejemplo el de Arxius Comarcals 2004-2007, el Programa Específic de Biblioteques 2004-2007 (incluido en el PUOSC), el Pla d'Ateneus 2005-2007 y, sobretodo, el Pla d'Equipaments Culturals 2005-2007, conocido como plan de choque. Esta última es una iniciativa inédita para el Departament, donde su carácter urgente contrasta con el lema “Cap municipi sense equipament cultural; cap equipament sense activitat; cap activitat sense públic” (Departament de Cultura, 2006a: 2)⁵. Al mismo tiempo, el periodo de expansión presupuestaria general se concreta en el aumento de las aportaciones del Departament a los grandes equipamientos consorciados de la ciudad de Barcelona y también en la entrada en el consorcio del Mercat de les Flors. Si bien la promoción del acceso a la cultura continúa centrada en la inversión en infraestructuras, las acciones de la Direcció General de Cooperació Cultural buscan mejorar la distribución más que continuar impulsando la producción propia de oferta cultural.

ii. En relación al apoyo a la creación, el Departament de Cultura anuncia en 2004 la voluntad de crear el Institut per a la Creació Artística i el Pensament Contemporani (ICAC). Se trataba de un instrumento de promoción del primer círculo del sistema cultural imaginado: la creación, el colectivo de artistas. Sin embargo, el ICAC no arriba a constituirse y es la EADC (refundada en 2005) el organismo que asume las líneas de acción de este proyecto. Este tipo de iniciativa resulta inédito en la orientación de la política del Departament en diversos sentidos. Por un lado, respecto a la planificación y el aumento de los recursos dedicados. Por otro, en lo que refiere a su ámbito de acción, centrado en la innovación y el impacto de los proyectos más allá de la lógica de la industria. Y, finalmente, de acuerdo con su modelo de gestión, de acercamiento a colectivos de tercer sector no estrictamente sectoriales. Sin embargo, el desarrollo de este conjunto de iniciativas encontrará diversas dificultades, por un lado vinculadas con la propia concepción del proyecto y, por otro, con la relación con el resto de agentes implicados. Estas dificultades se pueden comprender analizando (en apartados específicos) el discurso político sobre la cultura y el desarrollo del subsistema de políticas.

⁵ Las obras se centran en la rehabilitación y, en menor medida, en la construcción de nuevos equipamientos. Sobre todo se trata de salas polivalentes (70% del total), aunque también teatros y espacios de artes visuales. Sin que sea el objetivo de este trabajo profundizar en el análisis del desarrollo del plan, es necesario remarcar que más del 20% de los ayuntamientos renuncian a la subvención y devuelven la financiación adjudicada (Departament de Cultura, 2010a).

iii. Por último, este es el período en el cual las industrias culturales y el ICIC adquieren la máxima centralidad en las políticas culturales de la Generalitat. Si bien en esta segunda etapa el ICIC suma competencias en diversos sectores, el ámbito audiovisual resulta estratégico, y es allí donde se abocan buena parte de los recursos⁶. El objetivo de diversificar las iniciativas de apoyo en las diferentes etapas de la cadena de valor (de formación a exhibición) se desarrolla sólo en parte. Así, el acento continúa en la producción⁷, aunque se impulsa la formación (en colaboración sobre todo con la Escola Superior de Cinema de Catalunya y la Universitat Pompeu Fabra), la difusión a través del impulso a determinados festivales (Sitges Festival Internacional de Cinema, L'Alternativa Festival de Cinema Independent de Barcelona, entre otros), la internacionalización (sobre todo con la llegada del consejero Mascarell) o la exhibición con el intento, finalmente limitado, de impulsar la digitalización del sector.

En definitiva, este tipo de iniciativas, que indican la tendencia del cambio significativo de las políticas, responden a la voluntad de impulsar el crecimiento del sector en términos absolutos (sustentado en la viabilidad económica), por encima de una política de carácter intensivo. Las líneas de subvención de carácter automático experimentan el mayor crecimiento presupuestario, particularmente aquellas dirigidas a la explotación de largometrajes de cine y la producción de largometrajes televisivos. Aun así, se impulsan determinadas líneas de subvención de carácter indicativo⁸.

Finalmente, otra de las iniciativas que caracteriza este período es el cambio y desarrollo significativo de las aportaciones reintegrables (ARs). Se reformulan sus criterios de adjudicación y el ICIC asume una parte del riesgo en la viabilidad del proyecto financiado. Se busca en definitiva separar el ámbito de la subvención del de la lógica del crédito y el desarrollo empresarial.

c) Joan Manuel Tresserras (2007-2008)⁹

Nuevamente, ordenamos las iniciativas significativas en este período en tres líneas: la promoción del acceso a la cultura, de la creación y del desarrollo de la industria cultural.

⁶ El año 2006, el 42% del presupuesto total si lo dividimos por sectores (ICIC, 2006: 15).

⁷ En 2006, de los 150 films producidos en el Estado, 72 (48%) son producidos con participación de empresas catalanas (ICIC, 2006: 26). Un dato todavía más significativo si se considera que en 2005 se habían producido en Cataluña sólo 42 largometrajes (Departament de Cultura, 2010b: 89). Aun así, sólo el 21% de los puestos de trabajo directos del sector de la producción audiovisual se ubican en Cataluña, frente al 57% en la Comunidad de Madrid (ICIC, 2006:26).

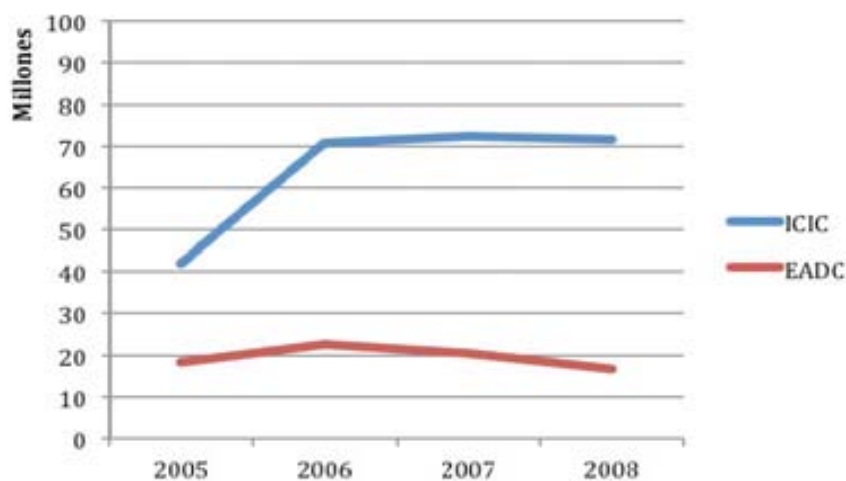
⁸ Destacan el programa “Raices” (coproducción de largometrajes con empresas independientes de Argentina y Galicia) o la promoción del cine de autor, films “dirigits per realitzadors catalans amb una trajectòria professional destacada o que presentin una cinematografia pròpia d’una singularitat objectiva” (ICIC, 2006:28).

⁹ Como hemos avanzado, nuestro estudio tiene como límite temporal la aprobación de la ley del CONCA en 2008, de manera que presentamos las iniciativas más significativas en este lapso. Sin embargo, nos permitimos apuntar la dirección que toman algunos de los contenidos de las políticas, incluso hacia finales del segundo gobierno tripartito.

En la primera de ellas, dos iniciativas marcan el contenido de la política cultural. Por un lado, la voluntad de coordinar y desplegar estrategias conjuntas de difusión entre grandes equipamientos culturales. El cambio respecto al período de continuidad significativa de las políticas se desarrolla con la consolidación de instrumentos propios del paradigma de la nueva gestión pública, como los contratos programa entre el Departament de Cultura y diversos organismos y equipamientos culturales. Nuevamente, el cambio de políticas se asocia a su racionalización. Por su parte, en 2010 se sanciona un decreto para la elaboración del Pla d'Equipaments Culturals de Catalunya (PECCAT). El plan vincula el desarrollo del derecho de acceso a la cultura a la construcción y reforma de equipamientos culturales en el territorio. Planificación estratégica y racionalización de las reglas institucionales guían el desarrollo de la política cultural. En este caso, entre el Departament de Cultura y los gobiernos locales, excluyendo en esta primera fase del plan la ciudad de Barcelona, dadas sus particularidades¹⁰.

En lo que respecta a la segunda línea de actuación señalada (la promoción de la creación) el referente institucional continúa siendo la EADC. La orientación de los contenidos de la política viene nuevamente marcada por la planificación estratégica, de acentuado carácter sectorial. En 2008 se aprueban el Plan integral del circo y el Plan integral de la danza (que comienza a negociarse la legislatura anterior). Sin embargo, el desarrollo de las iniciativas de la EADC está condicionado por el proceso de negociación en la creación del futuro CONCA. Este será un organismo de tipo *arm's lenght* que, como mínimo en términos de las formas de la política (elección de sus miembros, relación con los agentes de determinados sectores), implica un cambio significativo. Un dato relevante en el análisis es que mientras el presupuesto del ICIC crece de forma sostenida, el de la EADC disminuye, incluso antes de la puesta en funcionamiento del CONCA.

Gráfico 8. Presupuesto ejecutado del ICIC y la EADC entre 2005 y 2008. Expresado en millones de euros. Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del Departament de Cultura.



¹⁰ Para una presentación del PECCAT puede consultarse Martínez y Rius (2011).

Más que la diferencia entre el presupuesto de uno y otro organismo (significativa de por sí), el gráfico 8 ilustra dos evoluciones sensiblemente diferentes, la del ICIC a la alza y mantenimiento, y la del EADC a la baja. Durante el proceso de negociación y creación del CONCA se produce un traspaso limitado de recursos (económicos y de personal) desde la EADC hacia el nuevo organismo. Volveremos sobre las causas y consecuencias de este proceso en el apartado de análisis del desarrollo del subsistema de políticas.

Finalmente, en estos primeros años del segundo gobierno tripartito, la política de soporte a la industria cultural consolida el cambio de orientación, no sólo respecto a la etapa de normalización, sino en algunos casos incluso respecto al gobierno socialista. El ámbito audiovisual es de carácter estratégico, concentrando en 2008 el 41% del total de las subvenciones y ayudas (Departament de Cultura, 2010: 210)¹¹. La voluntad de consolidar el cambio hacia el soporte a la promoción (y distribución) tiene entre sus iniciativas más significativas la creación de la figura de “festival estratégico”, con la firma de convenios trienales y el intento de coordinar las respectivas líneas de acción.

2.5 A manera de resumen: continuidad y cambio significativo en los contenidos y formas

La tabla número 9 pretende resumir y ayudar a identificar la aparición de cambios significativos en los contenidos y formas de las políticas culturales de la Generalitat. Por eso recuperamos tanto sus características principales en los períodos de continuidad como de cambio. Mantenemos entonces la presentación a través de los cuatro indicadores de los contenidos y formas analizados: los problemas públicos de las políticas, los arreglos institucionales, el desarrollo presupuestario y las acciones de carácter significativo

Tabla 9. Resumen del desarrollo de los contenidos y formas de las políticas culturales. Fuente: elaboración propia

Contenidos y formas	Período de políticas	
	Continuidad	Cambio
Problemas públicos de las políticas	-Identidad y lengua agredida -Déficit de institucionalización -Falta de normalidad (producción)	-Globalización y mercado reducido -Debilidad industria cultural (producción-distribución) -Falta de centralidad de la cultura
Arreglos institucionales	-Estabilización del organigrama y las competencias (patrimonio, promoción, lengua)	-Cambios primer nivel de organigrama y competencias (lengua, medios de comunicación,

¹¹ En este caso, citamos datos disponibles que contabilizan las subvenciones y ayudas según los diferentes sectores culturales (con origen en los capítulos IV, VII y VIII del presupuesto del ICIC). Particularmente, en el ámbito audiovisual se limitan las ayudas automáticas y se desarrolla un nuevo programa de ayudas especiales. Se trata del programa (excluido de concurrencia pública) “Ajuts singulars a projectes en versió original catalana”, en el marco del convenio “ICIC-Televisió de Catalunya”. El año 2008, el ICIC aporta 2 millones de euros en la financiación de cuatro proyectos en versión original catalana. En 2009, entre estos proyectos se encuentra la película Pa Negre. Aunque fuera de nuestro período de estudio, también cabe reseñar la aprobación de la *Llei del cinema de Catalunya* en 2010.

		-Separación política cultural-política medios de comunicación - Separación política patrimonial-promoción de la producción cultural -Sectorialización	industrias, creación) -Doble orientación organigrama: sectorial-tipo de agente (sistema cultural) -Proliferación de organismos autónomos (ICIC, CONCA...)
Presupuesto	Valores generales (neto, constantes)	Consolidación y estancamiento	Expansión
	Capítulos	-Actividad propia: intervención directa -Inversiones: infraestructuras -Limitadas subvenciones a terceros	-Disminución peso relativo de las inversiones y actividad propia -Subvenciones a terceros: agencialización y transferencias
	Ámbitos	Políticas patrimoniales-grandes equipamientos	Políticas de promoción cultural directa (música, artes escénicas, cine)
Tipo de iniciativas		-Generación de oferta cultural (lengua catalana): mecanismos automáticos (extensivos), intervención directa. -Descentralización limitada, infraestructuras culturales simbólico-nacionales (Barcelona) -Desarrollo legislativo (patrimonial-tradicional, lingüística)	-Diversificación en la intervención y legislación: creación, producción y distribución -Planificación estratégica: de acento industrial-sectorial, territorialmente limitada. -Prioridad de la promoción del acceso por sobre la participación -Internacionalización

Este cuadro no sólo apunta los cambios más significativos sino también sugiere su orientación. Sin embargo, una explicación integral requiere preguntarse por el cómo y el porqué de dicho cambio. Por eso en los dos grandes apartados siguientes nos abocamos a analizar el rol de los actores políticos. En primer lugar en la configuración del subsistema de políticas (y el proceso de legitimación institucional). Y en segundo, en el desarrollo del discurso político sobre la cultura (y el proceso de legitimación simbólica).

3. EL SUBSISTEMA DE POLÍTICAS Y LA LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

Tal y como presentamos en los apartados teóricos, uno de los dilemas centrales de las políticas públicas culturales ha sido, en la última década, el de encontrar una nueva lógica para la intervención gubernamental. Esto se corresponde con el intento por parte de los gobiernos de recuperar su legitimidad para intervenir en el ámbito de la cultura. Se trata de un proceso que impulsa el cambio significativo en los contenidos de las políticas. ¿Qué características del subsistema de políticas culturales de la Generalitat resultan centrales en el proceso de recuperación de la legitimidad institucional del gobierno? ¿Qué papel tienen los diferentes

actores implicados en este proceso? ¿Cuáles son las limitaciones al cambio? Para responder a estas preguntas, el apartado analiza el desarrollo de dicho subsistema de políticas culturales a partir de la variación en tres de sus indicadores explicados en marco teórico (figura 9):

- 3.1 Variación en el número y tipo de actores que se incluyen en el subsistema tras la fractura del monopolio de políticas.
- 3.2 Variación en la relación de posiciones de poder entre los actores del subsistema, principalmente a partir de la posición del gobierno responsable de las políticas.
- 3.3 Variación en el tipo de relación entre los actores así como en la aproximación gubernamental a la solución de los problemas generadores de políticas y, en términos generales, ante el conflicto.

Figura 9. Desarrollo del subsistema de políticas estudiado (período cambio significativo). Fuente: elaboración propia.



Más que centrarnos en una narración cronológica, consideramos que el proceso de relegitimación de las políticas culturales resulta más inteligible si priorizamos un análisis transversal a la acción de los diferentes responsables políticos. Una mirada centrada, por un lado, en las relaciones establecidas entre los actores que se desplazan entre niveles de gobierno (y sus espacios territoriales: Cataluña, Madrid y Barcelona) buscando apoyos o recursos. Pero sobre todo, una mirada que analice cómo los actores impulsan determinados modelos de gestión para localizar la jurisdicción de las competencias culturales en determinadas agencias.

3.1 Tras la fractura del monopolio: inestabilidad en el número y tipo de actores del subsistema

Con la fractura en el monopolio de políticas establecido durante casi dos décadas, el grupo reducido de actores que viene controlando el proceso de políticas (de la Generalitat en este caso) experimenta modificaciones. Continuando con la estructura establecida en el capítulo sobre la continuidad de las políticas, podemos analizar dichas variaciones en tres sentidos:

- a) Respecto al perfil de los actores del propio Departament: consejeros y personal vinculado.
- b) Respecto al lugar que ocupan en el subsistema los gobiernos y los actores del sector privado.

c) Respecto a la estructura del dominio de la política cultural.

a) La figura del *conseller* y el perfil del personal del Departament

Durante casi dos décadas, el perfil del máximo responsable del Departament había sido el de un activista, un hombre de acción política (de partido), de conocimiento previo y confianza del presidente. Un perfil de acento nacionalista y vinculado a los ámbitos de la literatura, la lengua y la historia. La crisis de legitimidad institucional de las políticas culturales da paso a un nuevo perfil de consejero, diferente al de las décadas anteriores y diverso también en este período.

Este proceso se inicia en el último gobierno de CiU, con la incorporación de Jordi Vilajoana en 1999 al frente del Departament. Economista de formación, Vilajoana había trabajado en el sector de la publicidad y en la legislatura anterior había sido director general de la *Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRT)*. En ese período, se impulsa la creación del *Consell Audiovisual de Catalunya*¹². Por su parte, la designación de Caterina Mieras en 2003 como responsable del Departament (a cargo del PSC tras 23 años de gobierno de CiU) es indicador de las características que imperan en el subsistema de políticas analizado. Médica de formación, Mieras es militante del PSC y había sido desde 1999 diputada en el Parlament y regidora de Cultura, Solidaridad y Cooperación de Badalona. Su designación resulta sorpresiva porque, como coinciden diferentes personas entrevistadas en esta investigación, era Josep Maria Carbonell (secretario de cultura y audiovisual del PSC) quien estaba considerado como futuro consejero. Pero una vez confirmado el gobierno en 2003, Mieras es designada consejera por diversos motivos. Por un lado, el gobierno decide mantener una cuota determinada de representación de mujeres el frente de los distintos departamentos. La designación de Josep Maria Rañé (miembro de UGT y del PSC en la ejecutiva del *Baix Llobregat*) como consejero de trabajo (frente a la opción original de Maite Costa) implica la necesidad de equilibrar dicho reparto nombrando una consejera en otro departamento, finalmente el de cultura. Por otro lado, Mieras es una persona de confianza de José Montilla (primer secretario del PSC) y con una trayectoria vinculada al aparato del partido asentado en la periferia de Barcelona.

Más allá de los condicionamientos presentes en la decisión de Maragall de nombrar a Mieras como consejera de cultura, cabe analizar sus consecuencias en el proceso de legitimación institucional de las políticas culturales. Por un lado, el escaso peso político de la consejera en el consejo ejecutivo del gobierno de la Generalitat limita la pretendida centralidad de las políticas

¹² Órgano cuasi-autónomo de regulación de dicho ámbito, cuyos miembros son elegidos por el Parlament de Catalunya a propuesta de los grupos parlamentarios. Joan Manuel Tresserras (consejero de cultura entre 2006 y 2010) es previamente miembro del *Consell Audiovisual de Catalunya* entre 2000 y 2006.

culturales en las políticas del gobierno. Y por otro, su limitada ascendencia en el propio seno del subsistema de políticas culturales también acota el proceso de relegitimación institucional de la intervención del gobierno en dicho ámbito.

Ahora bien, esta segunda limitación no impide (sino más bien consolida) la variación en el número y tipo de actores que se incluyen en el subsistema tras la fractura del monopolio de políticas. Mieras incorpora como directivos del Departament un conjunto de actores consolidados en el sector cultural, tanto público como privado, que han desarrollado las políticas culturales de organismos gobernados por el PSC, pero que no están vinculados particularmente a la estructura de partido¹³. Y al mismo tiempo, el perfil de dichos dirigentes impulsa que el proceso de relegitimación se vuelque casi en exclusiva hacia el sector cultural. Para Xavier Marcé “la política cultural era autònoma, es podia desenvolupar en bona mesura des del Departament de Cultura.”¹⁴

La incorporación de este perfil de actores implica también la inclusión de una nueva dinámica en el proceso de relegitimación institucional de las políticas culturales de la Generalitat. El análisis de políticas y la planificación estratégica y sectorial se incorporan como herramienta para la formulación de la política cultural. Los nuevos responsables de las políticas han participado en la década anterior de los programas de formación del CERC y la Universitat de Barcelona. Y buena parte de los técnicos que se incorporan al Departament han sido formados en estos ámbitos. La formación profesional y la consolidación de organizaciones como la Associació de Professionals de la Gestió Cultural de Catalunya funcionan, principalmente, como espacio de reconocimiento y consolidación del sector.

La profesión del gestor cultural, un perfil que hemos calificado como propio de la orientación de políticas de cultura-elástico, adquiere centralidad también en el subsistema analizado. La priorización del carácter profesional del proyecto creativo (más que el acento en la dinamización social o la construcción de políticas públicas) prima en el ámbito laboral, pero también en el de la formación. Y la producción de conocimiento fortalece la posición de poder del gobierno (como un todo). Esta consolidación está relacionada con la llegada de un nuevo gobierno a la Generalitat y un nuevo partido político como responsable del Departament. Sin embargo, la evidencia indica que determinadas iniciativas se desarrollan en este mismo sentido desde finales de la década de 1990. Así, en 1999 el Departament de Cultura presenta (aunque no arriba a

¹³ Francesc Vila (ex director de la Oficina de Difusió Artística de la Diputació de Barcelona) ocupa el cargo de Secretario General del Departament los primeros seis meses de gobierno. Luego es reemplazado por Gemma Sendra (ex gerente del MACBA y del Liceu). Xavier Marcé (que había ocupado cargos directivos en el Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat, en el ICUB, y posteriormente en la empresa FOCUS) será el director del ICIC. Finalmente, Assumpta Bailac (ex directora del Servicio de Bilbliotecas de la Diputació de Barcelona) asume la Direcció General de Promoció y Cooperació Cultural.

¹⁴ Entrevista propia.

editar) el *Llibre blanc de la música a Catalunya: el marc legal i laboral*, elaborado por la Universitat Pompeu Fabra y con la participación de agentes del sector de la música. Al mismo tiempo, como indica Josep Misse¹⁵ “les empreses de consultoria i planificació que desenvolupen estudis per al Departament adquireixen un paper més significatiu a partir del període en què Vilajoana és conseller de cultura. Tanmateix, poques vegades el coneixement generat es transforma en eina per a la construcció de noves polítiques.” Gran parte de estos agentes participarán también en la elaboración del *Llibre Blanc de les Indústries Culturals de Catalunya* (Generalitat de Catalunya, 2003), donde se involucra a diferentes sectores, especialistas y académicos.

Estos cambios en el proceso de legitimación institucional del gobierno de la Generalitat tienen su punto más significativo con la incorporación de Ferran Mascarell como consejero, en reemplazo de Caterina Mieras. Historiador de formación, Mascarell era el principal referente político de la gestión pública profesional de la cultura en Cataluña. Además de elaborar numerosas publicaciones al respecto, había ocupado, entre otros cargos, el de delegado general de la SGAE en Cataluña o el de Regidor de cultura del Ajuntament de Barcelona. Mascarell resta al frente del Departament sólo ocho meses en 2006 y, tras la convocatoria de elecciones anticipadas (y la llegada de ERC a la dirección de dicho organismo), es sucedido por Joan Manuel Tresserras¹⁶.

Esta decisión de traspasar a ERC la dirección del Departament de Cultura (al mismo tiempo que las políticas de comunicación) es interpretada por la mayoría de los entrevistados en este trabajo como una nueva limitación a la pretendida centralidad de las políticas culturales en las políticas del gobierno. Muy significativa es también la consolidación de las variaciones en el tipo y número de actores incluidos en el centro del subsistema de políticas que este período confirma. Doctor en Ciencias de la Información, Tresserras es profesor de la Universitat Autònoma de Barcelona y autor de numerosos trabajos en el ámbito de la comunicación y la cultura de masas. Como hemos avanzado, entre otros cargos consultivos que ocupa a propuesta de ERC está el de miembro del *Consell Audiovisual de Catalunya*.

En definitiva, el nuevo perfil del consejero indica modificaciones en el proceso de legitimación institucional de las políticas culturales. Y al mismo tiempo las variaciones explican también cierta desorientación en la dirección del cambio en los contenidos y formas de dicha política. Pero avancemos en este análisis observando el lugar que ocupan en el subsistema los gobiernos y agentes del sector privado.

¹⁵ Ex director del gabinete técnico del Departament de Cultura. Entrevista propia

¹⁶ Mascarell volverá a ser consejero de cultura a partir de 2011, esta vez en el gobierno de CiU. Aunque queda fuera del período de análisis de este trabajo, para nosotros este hecho confirma la consolidación de un perfil homogéneo para el cargo de consejero.

b) De los gobiernos al sector privado

Hemos analizado cómo el monopolio de políticas conformado durante las décadas de 1980 y 1990 alrededor del Departament de Cultura implicó el desplazamiento hacia los márgenes del subsistema de dos de los gobiernos más significativos y con más recursos para elaborar políticas culturales en Cataluña: el Ajuntament de Barcelona y la Diputació de Barcelona. E incluso cómo los enfrentamientos competenciales entre Departament y Ministerio de Cultura refuerzan dicho monopolio. Estas características del subsistema y del proceso de legitimación institucional experimentan variaciones en la década de 2000. Fracturado el monopolio de políticas, la intención de los responsables de las políticas culturales de la Generalitat será avanzar en un gobierno de la cultura que se presenta como de tipo multinivel. Como analizaremos, este nuevo escenario tiene características particulares según el partido a cargo del Departament de Cultura, pero el factor común es que el papel que debe ocupar cada uno de los gobiernos en el subsistema de políticas se ve reformulado. Se firman los primeros acuerdos estratégicos entre gobiernos (generalmente vinculados a grandes equipamientos o macro proyectos en la ciudad de Barcelona) y la dinámica basada en fuertes antagonismos se equilibra con posturas que apelan al consenso o, como mínimo, al gobierno coordinado.

Este tipo de variaciones en un subsistema de políticas acostumbra a estar condicionado (aunque no de forma exclusiva) por factores exógenos al dominio de políticas. Escenarios macropolíticos ofrecen oportunidades para el cambio significativo en las políticas culturales. Así, durante el último gobierno de CiU que analizamos (1999-2003), la correlación de fuerzas de partidos en el sistema político cambia respecto a las décadas anteriores¹⁷. Por su parte, a partir de 2004, el PSOE gobierna España, mientras que el PSC encabeza tanto el gobierno tripartito de la Generalitat como el del Ajuntament de Barcelona, todo bajo un período de crecimiento económico inédito y desproporcionado respecto al conjunto de la Unión Europea. Sin embargo, como analizaremos, estas variaciones en la plasmación institucional de las reglas del juego no deberían ser consideradas como primer factor de cambio de las políticas culturales. Una perturbación significativa externa al dominio de políticas es una causa considerable (pero no suficiente) del cambio en las políticas públicas. Determinados conflictos insolubles son vectores de cambios que pueden resultar imperceptibles o que pueden ser reducidos a modificaciones en el escenario macro institucional.

¹⁷ El Partido Popular gobierna España con mayoría absoluta, al tiempo que en Catalunya el PSC resulta en 1999 el partido político más votado. No obstante, CiU obtiene un mayor número de diputados y Jordi Pujol es elegido presidente por última vez con los votos favorables de los diputados del PP. El escenario marcado por la inestabilidad de CiU en el gobierno de la Generalitat condiciona las variaciones en las relaciones entre Generalitat y Ajuntament de Barcelona.

¿Qué sucede, por su parte, con el lugar que ocupan los agentes del sector privado en el subsistema que estamos analizando? La crisis de legitimidad da paso a la inclusión de nuevos actores del sector privado en el proceso de políticas. En su aportación al *Llibre Blanc de les Indústries Culturals de Catalunya*, Mark Schuster (2002) señala que en Cataluña el criterio de la inclusión de numerosos actores en los programas políticos prevalece por sobre el de su efectividad. Así, como indica Xavier Marcé¹⁸ “l’ICIC és un òrgan molt representat pel sector, és un instrument de consens sectorial. Al consell d’administració hi ha membres de les associacions patronals, que han d’aprovar el conjunt de les decisions”. Cabe preguntarse entonces qué se entiende por representantes de las industrias culturales, y en definitiva qué se entiende por industrias culturales.

En primer lugar, este proceso comporta la distinción entre organizaciones de la industria cultural y organizaciones sin ánimo de lucro. Es decir, en palabras de Barbero (2008), la industria se reduce al mercado, a producto del mercado. La política pública dirigida a la industria cultural no se ocupa de la parte de la industria que tiene muchas y fuertes contradicciones con el mercado. Y en segundo lugar, la industria cultural se asocia en buena medida a lo que Schattschneider (1967) entiende como grupos organizados (con estructura formalizada) de intereses especiales (compartidos por una fracción de la comunidad). Así, tanto el consejo general como el de administración del ICIC incorporan como miembros de la industria cultural representantes de organizaciones profesionales, gremiales o empresariales, ordenadas según los diferentes sectores¹⁹. Si el margen que tienen los responsables de las políticas es significativo en este aspecto, cabe destacar que este tipo de organizaciones cuentan con una estructura y organización también significativa. Como podremos analizar, el proceso de creación del CONCA es también indicador del papel central que ocupan los grupos organizados de intereses especiales en la construcción de las políticas. Un papel impulsado por los responsables gubernamentales en la construcción de interlocutores en el seno del subsistema de políticas analizado.

En definitiva, las variaciones en el desarrollo del subsistema son también indicador de uno de los dilemas que la política cultural actual no ha conseguido resolver. La decisión de identificar interlocutores del sector privado e incluirlos en el proceso de políticas públicas puede derivar en

¹⁸ Entrevista propia.

¹⁹ Las vocalías del consejo general que corresponden a los “sectores de la industria cultural” se completan a propuesta de estas organizaciones: Associació de Productors Audiovisuals de Catalunya, Barcelona Audiovisual, Cambra del Llibre de Catalunya, Coordinadora d’Associacions Professional de les Arts Escèniques de Catalunya, Consell Català de la Música, Gremi de Galeries d’Art de Catalunya, “entitats del sector de la premsa”, “una a proposta de les empreses de producció de fonogrames”, “una a proposta dels sindicats i associacions més representatius dels treballadors de les indústries culturals” (Generalitat de Catalunya, 2006: 28886)

el cuestionamiento del valor público de dichas políticas. Sobre todo si esa dinámica de relegitimación institucional implica la disolución de las fronteras entre los intereses de dichos interlocutores y los de los destinatarios de las políticas públicas. Volveremos sobre este aspecto, pero finalizamos ahora el análisis de las variaciones en el número y tipo de actores del subsistema enfocando la estructura del dominio de la política cultural en este período.

c) La estructura del dominio de la política cultural: variaciones a mitad de camino

La estrategia de impulsar la centralidad de la política cultural en las políticas del gobierno comporta dos objetivos explícitos: vincular la política cultural a la cohesión social y desarrollar la transversalidad como principio y como estrategia. En este sentido, se plantea la necesidad de buscar espacios de cooperación y colaboración con otros departamentos del gobierno (Sendra, 2007). Sin embargo, esta iniciativa tendrá un desarrollo limitado.

El vínculo entre política cultural y la política lingüística es indicador de determinadas modificaciones en el subsistema que estamos analizando. A mayor separación entre los objetivos de ambas políticas, menor es la tensión provocada por las críticas a la dependencia de la política cultural de la política lingüística. Pero menor será también el efecto de legitimación por desborde (*spillover*). Esto implica la búsqueda de nuevas lógicas en el proceso de legitimación de las políticas culturales y facilita la centralidad de actores que habían quedado en los márgenes del subsistema. Un proceso desarrollado no sin resistencias.

Así, en el último gobierno de Pujol (1999-2003), los responsables del Departament de Cultura difícilmente pueden ignorar las propuestas de cambio en el papel de la lengua catalana en las políticas culturales, sobre todo en lo que a internacionalización de la cultura catalana se refiere. El Institut Ramon Llull tiende a equilibrar como criterios la competitividad y la promoción de la lengua, aunque el cambio es limitado (Cramerí, 2008). Por su parte, este proceso se consolida con el primer gobierno tripartito. Finalmente, si bien la posición del Departament en el segundo gobierno tripartito mantiene diferencias respecto al gobierno anterior, buena parte de las modificaciones iniciadas en este aspecto se consolidan.

En lo que respecta a la política de medios de comunicación, hemos señalado su repercusión en el dominio de la política cultural al analizar el nuevo perfil de consejeros del Departament. Sobre todo porque desde ese ámbito de políticas se desarrollan experiencias significativas en la búsqueda de nuevos modelos de gestión cuasi-autónoma que resultan de referencia. A ello debemos sumar que durante la década de 2000 la industria audiovisual (y en menor medida el sector de las artes escénicas) se consolidan definitivamente en función de los recursos de la televisión pública. Todo ello supondrá la aparición de nuevos actores en el centro del subsistema

de políticas culturales de la Generalitat. Sin embargo, y a pesar de que en el último gobierno tripartito se acumulan las competencias en cultura y comunicación en un único departamento, la política cultural se reorienta como política de promoción industrial y las políticas de medios de comunicación adquieren centralidad.

Esta reorientación se sucede después de que los responsables del Departament no consiguen que la política cultural sea considerada e incluida dentro del conjunto de políticas sociales del gobierno (de educación a bienestar social). Por un lado, si bien existen esfuerzos importantes para paliar la separación entre los ámbitos de educación y cultura (impulso al ESMUC y al Institut del Teatre), la formación en el ámbito artístico continúa sin resultar una prioridad. Y por otro, el objetivo de vincular el ámbito de la cultura popular con la participación ciudadana y la cohesión social no se consigue desarrollar. Con el primer gobierno tripartito (2003), los responsables del Departament de Cultura presentan un nuevo objetivo para el Centre de Promoció de la Cultura Popular i Tradicional Catalana (CPCPTC). El centro debía impulsar la configuración de un nuevo concepto de cultura popular y fomentar la participación ciudadana, así como “la creación de nuevos colectivos, las asociaciones culturales, la ocupación festiva del espacio público, el carácter voluntario de las manifestaciones ciudadanas...” (Sendra, 2007: 168). Debía ampliarse el tipo de expresiones culturales a las que apoyaría este centro, incorporando manifestaciones y agentes del resto del Estado, como por ejemplo las diferentes casas regionales. A pesar de la designación de Ferran Bello (ex regidor del PSC en Badalona y miembro del colectivo crisol) como director del CPCPTC, el centro no experimentará cambios significativos respecto a estos objetivos. No se transfieren competencias ni recursos desde el Departament de Benestar i Família y, bajo el periodo del consejero Mascarell, el Departament de Cultura impulsa el *Pla d'Ateneus*.

Son diversas y combinadas las razones que explican esta deriva. En primer lugar, la reformulación del concepto de cultura popular y de cultura catalana resulta limitada. En segundo, no se trata de un objetivo transversal a la dirección del Departament de Cultura, sino más bien vinculado al (escaso) papel político de la consejera²⁰. En tercer lugar, no existe la colaboración necesaria entre los departamentos correspondientes. Y finalmente, aquellos agentes que debían incorporarse al ámbito del CPCPTC prefieren mantener el statu quo institucional, esquivando definir su actividad como de carácter primordialmente cultural.

²⁰ “Teníem prioritats i per part meva menys possibilitat d’incidir en aquest aspecte. El PSC tenia una política i jo no tenia capacitat d’arribada, jo no estava ni el consell de direcció del CPCPTC, era un petit nucli portat per la consellera.” (Entrevista a Gemma Sendra)

En definitiva, esta dinámica limita la incorporación de un conjunto de organizaciones de tercer sector al centro del subsistema de políticas. Organizaciones que no sólo trabajan en el ámbito de las manifestaciones culturales del resto del Estado sino en el dominio de las políticas de inmigración en su conjunto. Si bien esto limitará el proceso de relegitimación de las políticas culturales, tampoco supone conflictos significativos o cuestionamientos directos a la capacidad del gobierno para intervenir en el ámbito de la cultura. Porque en el proceso de relegitimación de las políticas, además de las variaciones en el tipo y número de actores que se incluyen en el centro del subsistema, resultan fundamentales las modificaciones en la posición de poder de dichos actores y en el tipo de relación establecida entre ellos.

3.2 Variaciones en la distribución del poder: el avance del gobierno responsable

El cambio significativo de las políticas puede explicarse también como resultado de la acción de los actores del subsistema en relación a sus recursos de poder. Nuestro caso de estudio ilustra la acción de un gobierno que ha experimentado una crisis de legitimación institucional de sus políticas culturales. Y que busca recuperar una posición de poder en base al aumento de la posesión de recursos legales, económicos, cognitivos y simbólicos. Sin ser lo mismo, recuperar recursos de poder es recuperar legitimidad institucional. Este tipo de movimiento no establece una relación de determinación directa del cambio de políticas, pero sí que está íntimamente ligada con la estrategia que adopta el gobierno respecto al conflicto y, ahora sí, también respecto al cambio.

a) Socialización limitada del conflicto: la sectorialización como recurso

Durante el último gobierno de Jordi Pujol, el Departament de Cultura se encuentra inmerso en un subsistema de políticas cuya distribución de recursos de poder es propia de la orientación que hemos denominado de cultura-instrumento. Es decir, la tendencia es a la asimetría en la posesión de recursos (de diverso tipo), con predominancia del sector privado profesional. En este contexto, determinadas acciones del Departament buscan reequilibrar esa distribución. El dilema para un gobierno débil es cómo gestionar el conflicto una vez reconocida (al menos parcialmente) la necesidad de intervención. Para un gobierno que no cuenta con una posición de poder privilegiada, la socialización del conflicto (en el intento de recuperar legitimidad) puede promoverse sólo en un ámbito restringido. Así podemos entender tanto la creación del ICIC como la elaboración del *Llibre Blanc de les Indústries Culturals de Catalunya*. Ambas acciones ilustran el margen de agencia de los responsables del Departament de Cultura, que deciden

focalizar y al mismo tiempo restringir el conflicto de la legitimidad institucional en el ámbito de las industrias culturales.

Este proceso implica la asignación del ítem (Barzelay, 2003), la ubicación de un tema en la jurisdicción de un organismo. Elaborar un mapa es decidir qué mapear y cómo hacerlo, en este caso respecto a las industrias culturales. Y la palabra mapa es más compleja que inocua (Schuster, 2002). Una vez asignado el ítem, los agentes vinculados al organismo autorizado tienen margen para redefinir el problema público de las políticas, incluso más allá de lo inicialmente planteado por la autoridad política. La elaboración del *Llibre Blanc* da lugar (al menos en parte) a determinados debates sobre la política cultural en Cataluña. El intento por parte del gobierno de recuperar posiciones de poder abona el terreno para el cambio de políticas. Pero así como no hay nada intrínsecamente bueno o malo en ningún alcance del conflicto, tampoco lo hay en el cambio.

La advertencia de Schuster (2002) respecto al análisis sectorial que realiza el *Llibre Blanc* (además de un análisis estratégico transversal) es indicador de las normas que se consolidan en el desarrollo del subsistema de las políticas culturales de la Generalitat. Cada sector cultural presentado en el libro puede esperar un tratamiento específico, de forma que estas categorías sectoriales se ven reforzadas e incluso reificadas. La implicación de esta decisión es la aceptación de que cada sector necesita su propia política, ya que sus problemas son aparentemente únicos y las soluciones están limitadas a sus propios agentes. Para Schuster (2002), es difícil identificar los problemas significativos de las políticas culturales a través del análisis de los sectores. Porque existe el riesgo de que “las agencias de políticas públicas sean capturadas por el ámbito en el que intentan influir, alejando de ese modo sus políticas del interés público y dirigiéndolas hacia el interés privado de aquellos que han intentado capturar dicha agencia y su agenda” (Schuster, 2002: 3)²¹.

b) Avance presupuestario y nuevas arenas de poder

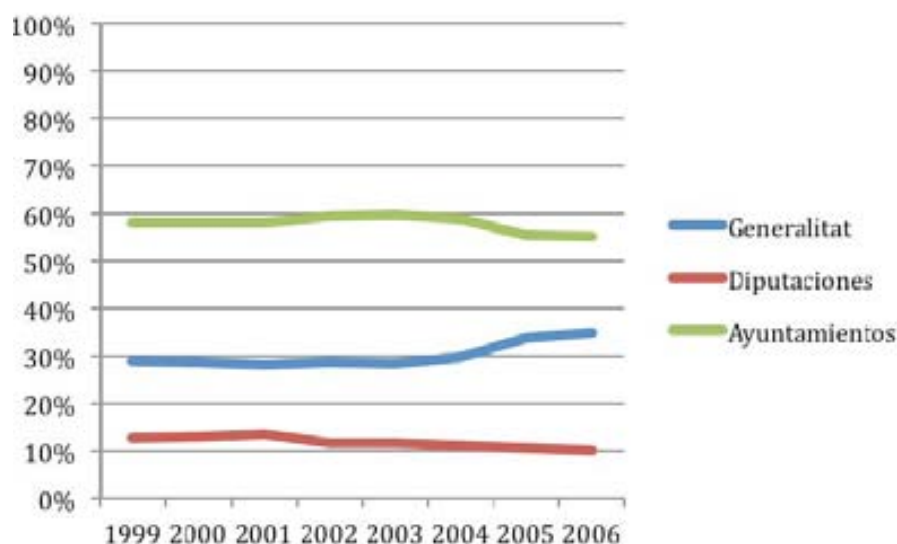
La dinámica de variaciones en la distribución del poder entre los actores del subsistema se profundiza a partir del primer gobierno tripartito, y por lo menos hasta 2008. La acción del gobierno de la Generalitat, que busca recuperar una posición de poder significativa, conduce hacia una distribución propia de la orientación de cultura-elástico. Es decir, de tipo simétrica

²¹ “Policy agencies are “captured” by the field that they are intended to influence, thereby turning their policies away from the public interest and toward the private interest of those who have managed to capture the policy agency and its agenda.” No deja de resultar significativo que esta frase no se publica en el artículo de Schuster incluido en el *Llibre Blanc de les Indústries Culturals de Catalunya*, pero sí en una versión del mismo artículo editada por la Universidad de Chicago.

pero con variaciones constantes, ya que los sectores profesionales y determinados gobiernos locales también refuerzan su posición.

En lo que se refiere a recursos económicos, el objetivo de doblar el presupuesto del Departament implica una cierta recuperación de la posición de poder respecto del gobierno estatal y los gobiernos locales (gráfico 9).

Gráfico 9. Porcentaje del gasto público en cultura en Cataluña según la esfera de gobierno (1999-2006). Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del Departament de Cultura.



Al mismo tiempo, el periodo de expansión presupuestaria general se concreta en aumento de las aportaciones del Departament a los grandes equipamientos consorciados de la ciudad de Barcelona, incluyendo el Teatre Lliure, el MACBA, el Auditori y la entrada en el consorcio del Mercat de les Flors en 2007, así como los más antiguos MNAC, Palau de la Música y Liceu. Con buena parte de estos organismos se desarrollan contratos programa, intentando (con muchas dificultades) redefinir la forma de trabajo y promoviendo la implicación de los grandes equipamientos en la promoción de sus sectores. Si sumamos esta dinámica a la progresiva incorporación de la planificación estratégica y sectorial como herramienta para la formulación de la política cultural, resulta evidente la recuperación de recursos de poder de carácter cognitivo y simbólico del Departament.

c) Explicando las políticas culturales: la búsqueda de recursos externos

Finalmente, el proceso de recuperación de poder por parte del gobierno ilustra un nuevo fenómeno de las políticas culturales. En este caso, la búsqueda de legitimidad a través de recursos y actores externos al dominio de políticas culturales. En el intento de consolidar el acceso a la cultura como derecho del conjunto de la ciudadanía, los responsables del Departament buscan incluir las políticas culturales en el conjunto de políticas sociales del

gobierno. Se intenta asimilar la política cultural a políticas sectoriales de prestación de servicios como la educación, la salud o incluso la seguridad. Ahora bien, esta voluntad se traduce en una estrategia particular: obtener recursos a partir de la participación en programas y acciones de otras políticas sectoriales y transversales²². Como explica Francesc Sala: “Ens preguntem quins departaments són responsables de determinats temes i intentem anar de la seva mà, sumar-nos a les seves accions i intentar que actuïn i pensin també com nosaltres. Necessitem que el govern ens tingui presents.”²³ En definitiva, esta dinámica ilustra un condicionamiento estructural de las políticas culturales: la necesidad de demostrar su utilidad en un contexto de competitividad, incluso entre las diferentes políticas de gobierno. Las políticas culturales se ven también condicionadas por un proceso de mercaderización (*commodification*) de las políticas públicas en su conjunto (Gray, 2007). La justificación de la acción pública se centra más en los posibles beneficios generados para los consumidores (individuales) y menos en sus repercusiones de carácter colectivo.

Ahora bien, nuestro caso de estudio ilustra no sólo los condicionamientos estructurales en los que operan los diferentes agentes implicados en la formulación de las políticas culturales, sino también su margen de agencia. De allí que, en el marco de este contexto, dichos agentes centran su interés en las capacidades instrumentales del arte y la cultura, en lo que podríamos denominar las externalidades de la cultura. La estrategia escogida para recuperar o conseguir una posición de poder significativa implica aprovechar y explotar recursos económicos asociados a presupuestos de otras políticas sectoriales y transversales. Nuestro caso da cuenta entonces de una variante del fenómeno denominado *policy attachment*, una estrategia que permite a un sector de políticas públicas que tiene un peso en los presupuestos públicos relativamente bajo poder obtener recursos que le permitan conseguir sus objetivos (Gray 2007). Y argumentamos que se trata de una variante particular por dos motivos. Por un lado, porque ese fenómeno ha sido definido como característico de las políticas culturales locales y no de organismos de la esfera de gobierno de la Generalitat. Y por otro, porque este fenómeno forma parte del proceso de relegitimación institucional de la intervención del gobierno (como un todo, y particularmente el de la Generalitat) en el ámbito de la cultura.

²² En el segundo gobierno tripartito, se intenta reforzar la participación del Departament en las comisiones interdepartamentales, así como en la Oficina de Coordinació en Recerca i Innovació (Departament d’Innovació, Universitats i Empreses), en el ámbito de promoción internacional (del Departament de Vicepresidència) o en la colaboración con el Departament d’Acció Social i Ciutadania. En relación a este último caso, el Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació encarga al Institut de Govern i Polítiques Públiques la realización de un estudio sobre el impacto social de la cultura. Como se explica en el capítulo I, participé en la elaboración de dicha investigación (*El retorn social de les polítiques culturals*, dirigida por Joan Subirats y Xavier Fina).

²³ Responsable de la Oficina de Planificación Estratégica del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació (2007-2010). Entrevista propia

Volveremos sobre las consecuencias de la instrumentalización de las políticas culturales en el apartado dedicado al discurso político sobre la cultura. En definitiva, la instrumentalización de la política cultural es un fenómeno inherente a su desarrollo: la política cultural es a la vez constitutiva e instrumental. Cabe entonces centrarse en la forma y dirección actual de esta instrumentalización, sobre todo si conlleva la desorientación en el cambio significativo de las políticas. La imposibilidad del Departament de consolidar la política cultural en el conjunto de las políticas sociales del gobierno de la Generalitat, así como su posterior redefinición como política de promoción industrial, dan cuenta de las limitaciones del proceso de cambio significativo. Para profundizar en ello dedicamos el próximo apartado al análisis de las variaciones en la relación entre el gobierno y el resto de los actores del subsistema.

3.3 Variaciones en el tipo de relación y la aproximación del gobierno: el cambio y sus límites

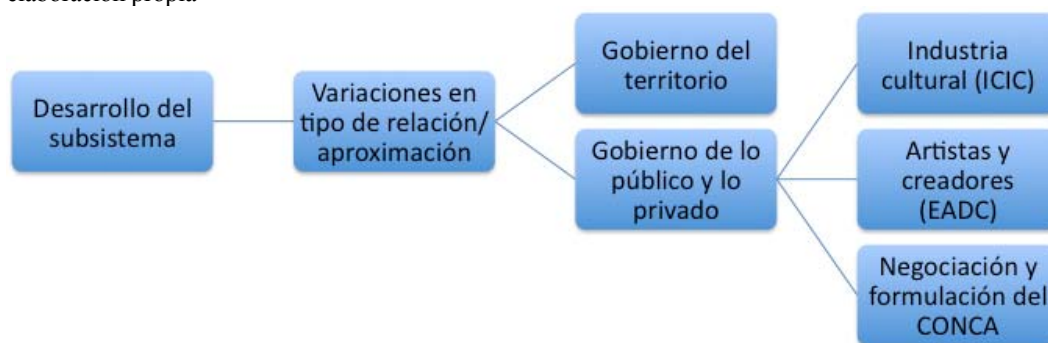
Este apartado está dedicado a analizar el tercero de los indicadores del desarrollo del subsistema de políticas culturales de la Generalitat. Buscamos comprender cómo las variaciones en las relaciones entre gobierno y actores del subsistema dan cuenta de un proceso de relegitimación institucional de las políticas culturales. Y, a su vez, cómo esto nos ayuda a comprender el cambio significativo de las políticas culturales de la Generalitat.

Este desarrollo del subsistema ilustra la dimensión procesual de dos orientaciones de políticas: la de cultura-instrumento y la de cultura elástico. Ambas orientaciones suponen variaciones en dos sentidos, que orientarán la estructura de este apartado.

a) El gobierno del territorio. El proceso de relegitimación de las políticas culturales supone el desarrollo de un gobierno multinivel de la cultura, en nuestro caso centrado en las relaciones entre los diferentes gobiernos y sus equipamientos culturales más significativos. Por eso, nuevamente dedicamos un primer apartado a analizar el desplazamiento de los actores entre niveles de gobierno y sus espacios territoriales: Cataluña, Madrid y Barcelona.

b) El gobierno de lo público y lo privado. Dicho proceso de relegitimación supone la renegociación no sólo de los modelos de gestión y promoción cultural, sino de lo que se entiende como público y privado en la política cultural. Por eso, dedicamos un segundo apartado a analizar las relaciones entre gobierno y los diversos agentes del sector definido como privado (industrial, profesional, asociativo, etc.).

Figura 10. Estructura de análisis las variaciones en el tipo de relación y la aproximación gubernamental. Fuente: elaboración propia



La figura 10 resume entonces la estructura de este apartado, donde, como se observa, el analizamos diferentes subcasos de estudio. Sin dejar de lado las particularidades de cada consejero, evitamos reducir así nuestra narración a un carácter cronológico.

a) El gobierno del territorio: la planificación y sus límites

Hemos analizado previamente las relaciones entre los actores que se desplazan entre los territorios y gobiernos de Cataluña (Departament de Cultura) y Madrid (Ministerio de Cultura) durante las décadas de 1980 y 1990. Tras una etapa donde la fuente de legitimación institucional deriva del conflicto, se pasa a otra basada en la tensión sin confrontación directa. Finalmente, hemos analizado cómo la inestabilidad en el vínculo entre estos actores forma parte del proceso de quiebre del monopolio de políticas establecido.

La década de 2000 está marcada por las variaciones en la relación entre estos actores del subsistema. En mayor o menor medida según el gobierno del que se trate, los responsables del Departament desarrollan acuerdos puntuales con el Ministerio de Cultura. Ante la falta de una política de coordinación significativa por parte de este organismo, el proceso de relegitimación institucional de las políticas culturales de la Generalitat incorpora dichos acuerdos. La fuente del cambio en las políticas no es una agencia estatal presente de forma significativa, sino la reutilización de sus recursos por parte del gobierno autonómico.

Los últimos dos gobiernos de Jordi Pujol en la Generalitat coinciden con el gobierno del Partido Popular en Madrid. La apuesta por la presencia de España en el mercado hispano pero también en el asiático lleva a la creación, en el año 2000, de la Sociedad Estatal de Acción Cultural en el Exterior (SEACEX), cuya contracara nacional es la inversión en grandes eventos vinculados a nuevas proyecciones urbanas como las bienales de Valencia y Sevilla o el Forum 2004 (Marzo y Badia, 2006). El Ministerio de Cultura queda absorbido bajo el de educación y con un papel marginal en la promoción de las políticas culturales autonómicas. Es el Ministerio de Asuntos Exteriores quien impulsa acuerdos entre diferentes niveles de gobierno, en la línea

política y comercial señalada. Así, por ejemplo, PP (gobierno central), CiU (Generalitat) y PSC (Ajuntament de Barcelona) forman un consorcio para la creación de la Casa Asia en 2001.

A partir del año 2004, en un contexto de gobierno socialista en las tres administraciones culturales (el restituido Ministerio de Cultura, el Departament y el Ajuntament de Barcelona), se extiende los acuerdos y se profundiza el proceso de relegitimación de las políticas culturales. Por un lado, en la línea de promoción industrial, con aportaciones significativas de ministerios estatales como el de Industria, Turismo y Comercio en la participación como cultura invitada en la Feria del libro de Frankfurt 2007. Y por otro, el Ministerio de Cultura incrementa no sólo su aportación económica en los consorcios de los grandes equipamientos sino su participación en los consejos de administración. La entrada de ese organismo a consorcios como el del MNAC es significativa porque implica un cambio en las relaciones en el subsistema, incluso de un gobierno tripartito que integra un partido nacionalista como ERC. El cambio es limitado, pero significativo, porque socializa y publica un conflicto insoluble: el de la fuente de legitimación institucional de la Generalitat para intervenir en el ámbito de la cultura. La defensa de las competencias exclusivas (vinculada a la institucionalización política y un particular proyecto de construcción nacional) pierde espacio como argumento central frente a la idea de gobierno multinivel del territorio, donde la Generalitat conservaría el liderazgo.

Existeix una oposició històrica a l'entrada del ministeri a les institucions. Nosaltres intentem pactar. Lideratge polític del Ministeri? No, nosaltres sempre mantenim majoria. Però si que ens plantegem introduir-los en l'òrgan de govern a canvi de participació econòmica. Les lluites són en diferent nivell, quan el finançament sigui el que ha de ser, el Ministeri no tindrà cap problema en marxar, perquè el Ministeri no vol ser-hi, ni al MNAC, ni al MACBA, ni al Liceu. Però mentrestant ha de finançar i ser-hi. Vam intentar que donés suport al Mercat de les Flors com a centre pioner a la dansa a Espanya i al final només vam aconseguir la subvenció.

(Entrevista a Gemma Sendra, ex Directora General del Departament de Cultura)

¿Cómo se desarrollan entonces las relaciones entre los espacios y gobiernos de Cataluña y Barcelona? El proceso de relegitimación de las políticas culturales de la Generalitat incluye también variaciones en las relaciones entre el Departament de Cultura y los gobiernos locales. Variaciones que suponen reconocer una tendencia consolidada en la Europa de finales de década de 1990 y en las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico. Las tareas de promoción de la cultura (y en concreto, del sector cultural organizado) son asumidas en mejores o iguales condiciones por los gobiernos locales, sobre todo aquellos de las grandes ciudades.

Hemos señalado los primeros (y limitados) movimientos es este sentido que se observan en el último gobierno de Jordi Pujol, pero la confirmación explícita se produce en el primer gobierno tripartito. Cambiar el modo de actuar, las relaciones en el subsistema de políticas, aparece como objetivo central. Para Gemma Sendra (2007:162): “En las políticas públicas en general, y en las

culturales en particular, la forma en “cómo” se gobierna es tan importante como la propia actuación en si (“el qué”).” Esta perspectiva, sumada a la consolidación de la planificación estratégica en el proceso de las políticas culturales, orientan el cambio en el gobierno del territorio. Y particularmente, en la relaciones entre Departament y equipamientos culturales donde los gobiernos locales tienen un papel significativo.

Al citado incremento de las aportaciones económicas del Departament, se le suma el desarrollo de planes de equipamientos (más allá de la ciudad de Barcelona) y contratos programa con aquellos de gran envergadura definidos como nacionales. Sin embargo, estas variaciones en las relaciones en el subsistema no están exentas de limitaciones. En lo que respecta a la ciudad de Barcelona, el cambio, si bien significativo, es interpretado por los mismos responsables del Departament como una oportunidad perdida. Tanto en lo que respecta al papel de la ciudad y su gobierno en el resto de Cataluña, como a la responsabilidad de la Generalitat en la gestión pública de la cultura en la ciudad²⁴.

En lo que respecta al resto de los gobiernos locales de Cataluña, existe la vocación de planificación y corrección de determinadas lógicas de enfrentamiento y discrecionalidad propias de las décadas de 1980 y 1990. Tras la crisis de legitimidad institucional, se busca racionalizar la relación entre Departament y gobiernos locales. En la aplicación del modelo de sistema cultural, esta relación se encuadra en la promoción de la difusión y el acceso a la cultura. Se convoca el Pla d’Equipaments Culturals 2005-2007, conocido como plan de choque, se apuesta por completar el mapa de bibliotecas públicas de Cataluña y se proyecta la creación de la Agència Catalana de Difusió Cultural (ACDC). Se trataba, en definitiva, de complementar los programas y organismos autónomos existentes en la órbita de la creación y la producción con un tercer organismo especializado en la promoción, los canales de distribución, y en la relación con los gobiernos locales y su programación. Pero nuevamente las dificultades son indicativas de la orientación del cambio en la política cultural.

Así, el plan de equipamientos se constituye como plan de choque porque resulta una solución de urgencia, cuya planificación acaba con las dificultades de devolución citadas. Y, por su parte, la ACDC no se crea, a pesar de incluirse en los diferentes proyectos de presupuestos de la Generalitat durante el segundo gobierno de coalición. Este conjunto de iniciativas vinculadas a la promoción del acceso a la cultura continúa en definitiva centrada más en la política de inversión

²⁴ A pesar de la formalización de contratos programa entre Generalitat y grandes equipamientos, la contribución de estas instituciones al desarrollo de su sector particular o al equilibrio territorial continúa siendo limitada. Entre los proyectos que no terminan de desarrollarse está la creación del Ente Teatro Público, la relación estable entre MACBA y CCCB o la participación del Ajuntament de Barcelona en el CASM. Para Gemma Sendra (entrevista propia): “L’Ajuntament tenia una política definida i nosaltres estàvem canviant les polítiques i alhora havíem de trobar un paper per a l’Ajuntament. Es van perdre oportunitats, fins i tot amb la Diputació de Barcelona.”

en infraestructuras y menos en la dinamización de sus actividades y la participación. Esto supone un cambio en las formas, como se ha avanzado, pero limitado en su contenido. Esta limitación se vuelve más evidente cuando dichos proyectos cuentan con menos recursos (presupuestarios y de personal implicado) que los otros eslabones del sistema cultural. Un hecho que, en definitiva, transforma en dificultad la tensión existente entre racionalización de las políticas culturales y centralidad política de sus acciones. La racionalización, si bien modifica la lógica de legitimación de las políticas culturales, no consigue modificar dinámicas establecidas entre los agentes del territorio. La planificación (con el tiempo que la separa de la ejecución) no modifica *per se* el posible statu quo en las relaciones entre dichos agentes. Finalmente, si bien el proceso de planificación de las políticas culturales a nivel territorial se profundiza con la llegada de ERC a la dirección del Departament de Cultura, buena parte de esta lógica analizada se reproduce. Como hemos presentado, el desarrollo de contratos programa con los grandes equipamientos culturales, la elaboración de planes estratégicos y el inicio del PECCAT avanzan en la clarificación de las reglas de juego en las relaciones entre Departament y gobiernos locales²⁵.

b) El gobierno de lo público y lo privado: la gestión de un conflicto insoluble

En este apartado analizamos cómo el cambio en las políticas culturales está condicionado por un tipo de conflicto insoluble: la construcción (y destrucción) de este tipo de políticas como espacio de políticas públicas. Prestamos atención al grado en que el gobierno mismo (como un todo) ha estado en conflicto con otros sistemas de poder, así como sus estrategias de gestión de dicho conflicto. Reconstruimos el proceso de legitimación institucional de la intervención del gobierno en el ámbito de la cultura. Un proceso que comporta variaciones en las relaciones entre los actores del subsistema así como en la aproximación gubernamental a la solución de los problemas generadores de políticas. En ambos sentidos, las políticas culturales de la Generalitat incorporan elementos de la dimensión procesual de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico, presentadas en la tabla número 10.

Tabla 10. Dimensión procesual de las orientaciones de políticas (cultura-instrumento y cultura-elástico) Fuente: elaboración propia

Línea de política pública	<i>Cultura-instrumento</i>	<i>Cultura-elástico</i>
Tipo de relación gobierno- resto actores	Captividad Privatización	Búsqueda de consenso/cooptación <i>Desetatisation</i>
Aproximación gubernamental a la solución problema	Respuesta reactiva (pérdida de legitimidad)	Combinación respuesta reactiva- posición anticipativa (desorientación)

²⁵ Un debate generado como consecuencia del desarrollo del plan es el lugar que ocupan los ateneos (y su patrimonio arquitectónico) en esta planificación. Puede consultarse Roselló y Rius (2009) o Casals (2010).

Este apartado busca demostrar que las políticas culturales no son principalmente el resultado de la acción instrumentalmente motivada de determinados grupos de interés. El gobierno de la Generalitat toma decisiones que modifican (incluso consolidando) las relaciones privadas y públicas de poder. Y lo hace a través de la gestión (por presencia o por ausencia) del alcance del conflicto. Analizamos el gobierno de lo público y lo privado en tres sentidos:

- **i.** Las relaciones con el sector industrial, a través del ICIC.
- **ii.** Las relaciones con el colectivo de artistas, a través de la EADC.
- **iii.** Un cambio estructural en el gobierno, a través del proceso de negociación y formulación del CONCA.

i. La relación con los agentes del sector industrial: el ICIC y sus limitaciones

Ante la crisis de legitimidad institucional, el tipo de relación entre gobierno y agentes privados en el último gobierno de Jordi Pujol (1999-2003) ilustra características de la dimensión procesual de las políticas de cultura-instrumento. Con la dirección de Jordi Vilajoana, el Departament de Cultura se aproxima de forma reactiva a los conflictos con dichos agentes, apelando de forma incipiente a acuerdos explícitos, a diferencia del carácter tácito del período de continuidad. Sin embargo, esta socialización y publicación del conflicto es limitada. La creación del ICIC en 2001 es indicador de este proceso y sus ambigüedades.

El *Llibre Blanc de la Cultura*, elaborado por el PSC y con la participación de agentes del sector industrial, proponía ya en 1999 la “creació d’agencies i instruments per a desenvolupar programes de suport a les indústries culturals propies i als emprenedors culturals.” (Mascarell, 1999: 152). Postula que una agencia de ese tipo debería dinamizar la actividad industrial y desarrollar “Catalunya como marca i Barcelona com a llotja” (153). Finalmente, se indica que “comencen a existir en altres països nombroses experiències d’aquest ordre, que caldria analitzar” (153). Una de esas experiencias era la *Société de développement des entreprises culturelles* del Québec. Si bien se trata de un referente explícito en el momento de constitución de la ICIC, no se desarrollan trabajos conjuntos o asesoramiento directo por parte de dicho organismo. Así, un mecanismo social como el de la difusión, basado en la transferencia internacional de políticas (McAdam, Tarrow, y Tilly 2001), está presente de forma limitada como factor de cambio de las relaciones entre agentes y, en definitiva, de los contenidos de las políticas. Más bien nuestro análisis presta atención a la interacción institucional y simbólica entre los actores del subsistema como factor de cambio. Nuestro caso de estudio ilustra cómo ni las preferencias de los actores políticos están claramente definidas ni se mantienen constantes en el tiempo.

La creación del ICIC es un primer indicador sobre un consenso que se consolida entre los actores del subsistema: la política cultural, se argumenta, debe contar con un organismo público dedicado a la promoción empresarial. Se trata de un tipo de política de carácter reguladora, racionalizadora, que busca promover el desarrollo de los grandes grupos empresariales, fundaciones, compañías e iniciativas de mayor impacto en términos de asistencia y consumo. Lógicamente esto no es un fenómeno exclusivo de la Generalitat sino que, como indican Bonet y Négrier (2010), las leyes más importantes que afectan el ámbito cultural en el siglo XXI en España (de propiedad intelectual, del libro, del sector audiovisual, de fundaciones) favorecen la concentración empresarial y el desarrollo de grandes iniciativas.

Ahora bien, normalizar la industria implicaba no sólo promover su desarrollo empresarial sino también incorporarla como instrumento de normalización cultural, un proyecto que había sido restringido hasta ahora al ámbito de acción de la Corporació Catalana de Radio i Televisió (y sobre todo a TV3²⁶). Sin embargo, la búsqueda de una política que pretendía renovar y avanzar en el proceso normalizador desde un acento industrialista comportará ambigüedades.

En la ley del ICIC, este organismo recibe un mandato único: la promoción de la producción de bienes y servicios culturales, incluyendo el sector mercantil, la administración pública y, aunque en menor medida, las actividades de fundaciones y determinadas asociaciones. Este mandato va más allá de lo que sugería la idea de industrias culturales, más bien dirigida al campo de la reproducción de productos culturales y del apoyo al sector mercantil (Schuster, 2002:1). Esta dirección del cambio en los contenidos de las políticas es más un aspecto de desorientación que de innovación, ya que el despliegue de la ley hará del ICIC una agencia dedicada, en buena medida, a la promoción económica del sector mercantil (y sus agentes).

Las citadas “Aportaciones reintegrables (ARs)”, incipientes en este primer período del ICIC, buscan modificar las relaciones entre gobierno y agentes, pero también las relaciones privadas de poder. Así, se busca evitar que determinadas empresas con proyectos rentables reciban ayudas públicas a fondo perdido y penalizar una práctica presente en el sector: la no reinversión de los beneficios generados por las empresas. Los criterios de evaluación de los proyectos para recibir la ayuda son de carácter industrialista y se centran en la viabilidad y la sectorialidad del proyecto. La necesidad de promover la concentración por sectores responde a la lógica de las empresas, pero también a la del ICIC y, por lo tanto, a la de la política pública. Como señala Schattschneider (1967), el gobierno ni simplemente registra la dominación del más fuerte sobre el más débil ni se ve directamente forzado por los desaventajados.

²⁶ Jordi Penas, primer director del ICIC, es economista y ex responsable de marketing de TV3. Posteriormente fue director del museo del F.C. Barcelona.

Menos claramente establecidos resultan los criterios vinculados al papel de la industria cultural en el proyecto de normalización (como en cualquier otro objetivo de carácter político-cultural). Las políticas sobre la industria cultural quedan inmersas en la dificultad de expresar su valor público. Se consideran criterios como “el interés cultural específico del proyecto” o su “impacto mediático y/o social” (García, 2011), pero sin especificar esta valoración.

¿Cómo se desarrolla, con el primer gobierno tripartito, la relación entre gobierno y agentes del sector industrial? Hemos analizado la incorporación de actores consolidados en el sector cultural, tanto público como privado, a la dirección de las políticas culturales de la Generalitat. La incorporación de Xavier Marcé como director del ICIC es el caso más significativo. La aproximación del Departament a la solución de los problemas generadores de políticas ilustra la orientación que hemos denominado de cultura-elástico, donde la respuesta reactiva ante la pérdida de legitimidad se combina con una posición anticipativa. Se renegocian los límites de lo público y lo privado en el ámbito de la cultura: lo público definitivamente es responsable de la promoción de lo privado, al tiempo que lo privado está en la base de la legitimidad institucional de la actuación pública. Ahora bien, los compromisos demandados a los agentes del sector privado no siempre se definen en función del valor público.

El crecimiento presupuestario y de iniciativas del ICIC revela estas características del subsistema de políticas, y da pauta de cierta desorientación en los cambios significativos de las políticas. Hemos analizado la importancia del sector audiovisual para el ICIC y la inversión significativa en la producción de largometrajes. Una tendencia que busca la consolidación del tejido industrial y la incorporación de nuevos agentes productores. Sin embargo, al mismo tiempo se reproducen las relaciones de poder en el subsistema que estamos analizando.

-Una part molt important del cinema espanyol o català amb sort s'estrena un dia. Evidentment que per un problema de finestra de mercat i competència dels americans. Però també aquest empresari sap que quan comenci a fer una política comercial està incrementant el seu risc economic. Mentre produeix la pel·lícula tot son ingressos, per comercialitzar-la ha de fer copies, ha de pagar publicitat, personal, etc. Per tant, tenim un sistema que afavoreix en alguna mesura el que un cop produïda la pel·lícula m'interessa passar rapidament el proces de comercialització i tornar a produir-ne una altra. Això atenta contra la lògica social.

-I des de l'ICIC es va buscar trencar aquesta lògica?

-Es va fer tot el que es va poder. Les ARs anaven amb aquesta dinàmica. Ara be, hi ha un problema: les polítiques culturals no es poden mesurar amb tres anys. Tenen efectes a mig termini.

(Entrevista a Xavier Marcé)

Este fenómeno, presente en el sector audiovisual, implica además la ausencia de debate sobre el valor público de las acciones de promoción de la industria. El desarrollo de las ARs es significativo en este período, pero menos por su peso en el presupuesto del ICIC y más por su singularidad en el carácter mixto de crédito y subvención. El año 2005 se reformulan los criterios

de adjudicación de las ARs y, en un contexto donde el ICIC incorpora competencias de la Direcció General de Promoció Cultural (es decir, líneas de subvención a fondo perdido), se concentran en proyectos de carácter empresarial. El ICIC asume una parte del riesgo de negocio del proyecto y los criterios de evaluación de los proyectos presentados se tecnifican, se centran en la viabilidad económica, la capacidad de penetración en el mercado y el desarrollo del conjunto de la empresa. No se contemplan en este caso criterios de carácter político-cultural de incidencia en la redistribución interna del sector, ni tampoco lo que se había denominado de “interés cultural” o lo que se entendía como autoría local.

Por otra parte, surgen dificultades respecto a los proyectos financiados que no resultan rentables y que no pueden reintegrar la totalidad de los recursos públicos recibidos, una parte de los cuales se transforma en subvención tras un proceso de control. Un informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (2008) referido al ejercicio fiscal del 2005, cuestiona la capacidad del ICIC para otorgar ayudas en estos términos²⁷. Un cuestionamiento que genera reacciones significativas en el subsistema de políticas que estamos analizando. Así, Xavier Marcé (2008: 3) escribe: “Me extraña observar como aquellos que deberían defender en su nombre la honradez del sistema e incluso ellos mismos no han saltado a la palestra para exigir que ninguna información empañe, ni en una coma, la transparencia de nuestro sistema cultural, con independencia de la corrección formal con la que se hayan resuelto estas ayudas.” Si bien las ARs se reciben con satisfacción por buena parte del sector, y se desarrollan “con la supervisión constante y prescriptiva de las Asociaciones Empresariales del sector” (Marcé, 2008: 1), muchas empresas se resisten a esta modalidad y prefieren continuar dentro de la lógica de las subvenciones.

Finalmente, con la llegada de ERC a la dirección del Departament de Cultura (y del ICIC), la aproximación gubernamental ilustra también características de la orientación de cultura-instrumento. Los gobiernos buscan un doble impacto: el desarrollo autónomo de la industria cultural, pero con un rol especial en la promoción de la cultura entendida como propia de la nación. En nuestro caso, a diferencia del proyecto normalizador, determinados agentes del sector industrial (que comparten ese doble objetivo) resultan un medio para redefinir el vínculo entre identidad nacional y política cultural. El proceso de relegitimación de las políticas culturales se basa en este período menos en la reproducción extensiva del tejido industrial y más en la

²⁷ Cuestiona el procedimiento de convertir en subvención el importe no retornado por los beneficiarios de las aportaciones, además de señalar lo que entiende como un “elevat nombre d’aportacions amb un baix nivell de recuperació” (SCC, 2008:23). A su vez, cuestiona que los indicadores de retorno (entradas vendidas, facturación, etc.) “es basen amb freqüència en dades facilitades per l’empresa i que no són contrastables de forma objectiva per part de l’ICIC” (SCC, 2008:18). Por su parte, Xavier Marcé (2008:1) entiende que las ayudas son “un fondo de riesgo, función para la que la ley de creación 20/2000 habilita al ICIC”

promoción intensiva. Como hemos avanzado, en el ámbito audiovisual, se limitan las ayudas automáticas y se desarrolla un nuevo programa de ayudas especiales. Los responsables del ICIC en este último caso tienen incidencia directa en el proceso de producción de la película, de manera que nuevamente se redefinen los límites de lo público y lo privado. Esta intervención se dirige y justifica en base a criterios definidos como de excelencia y calidad, entendidos en términos de competitividad de mercado y profesionalización. En este proceso, la lengua catalana tiene un papel instrumental, ya que se la presenta como criterio de distinción (de creación de marca), pero al mismo tiempo su promoción se presenta como valor social de la política.

La reformulación de las ARs resulta también indicadora de este tipo de relación establecida entre gobierno y los agentes empresariales del subsistema de políticas. Manteniendo el carácter de acompañamiento del riesgo, se introduce una “valoración cultural de los proyectos previa a la habitual valoración de carácter más empresarial”, no de carácter obligatorio sino como “discriminación positiva” (García, 2011). Entre estos criterios están el de la lengua catalana, el interés cultural específico (artístico, social, autoría catalana), y el de territorialidad catalana (equipo artístico y de producción)²⁸. Una posición de este tipo impulsa la financiación de proyectos más que la transformación de la distribución de recursos en el sector industrial o la creación de nuevos grupos²⁹. Por su parte, si bien reabre el debate sobre los criterios político-culturales en el apoyo a la industria cultural, los acota en dos sentidos. Por un lado, el soporte público a la iniciativa privada limita la valoración político-cultural a refuerzo y soporte de los criterios de viabilidad económica. Y por otro, limita ese debate a un conjunto de actores que participan de un particular proceso de construcción nacional, guiado por la excelencia y la competitividad y, como analizaremos, aparentemente exento de conflicto.

En definitiva, el desarrollo del ICIC en este período de cambios demuestra que el gobierno cuenta con un (relativo) margen de agencia para decidir cómo gestiona el conflicto respecto a su legitimidad institucional. Y decide hacerlo a través del cambio de relación con los agentes de la órbita del ICIC, con determinados agentes consolidados, lo que nuevamente cuestiona el carácter político y el valor público de dicho cambio. Como señala Antoni Bartomeus: “La política no va ajudar a la concentració de poder i recursos, pero es podria haver evitat arribar a una posició com aquesta”³⁰. Sobre todo, si entendemos con Schattschneider (1967) que el interés público reside en la tierra de nadie entre el gobierno y la industria.

²⁸ Como indica García (entrevista propia): “es busca que l’interés cultural reforci la viabilitat econòmica”

²⁹ “En aquest període es planteja una certa voluntat de concentració empresarial, però el resultat és que només el grup Cultura 03 adquireix una posició significativa. No hi ha expectatives ni aposta política perquè aparegui un nou grup com Focus, per exemple.” (Entrevista a Edgar García)

³⁰ Entrevista propia.

ii. La relación con el colectivo de artistas y las organizaciones: la EADC y sus límites

Como hemos avanzado, la crisis institucional de las políticas culturales de la Generalitat se explica en parte por la relación y enfrentamiento entre los responsables del Departament y las organizaciones sectoriales del ámbito. La tensión se mantiene en el último gobierno de Jordi Pujol, aunque se inicia un período de variaciones en dichos vínculos³¹.

A partir de 2004, la interacción entre los actores intensifica el proceso de relegitimación institucional de las políticas:

Al Departament faltava una unitat de suport a la creació contemporània, que es basara en la finalitat pública dels projectes a finançar. (...) Es creia que el canvi havia de ser visualitzat pels ciutadans, i per això vam impulsar que l'EADC i el suport a la creació no quedessin dins de l'ICIC.

(Entrevista a Berta Sureda³²)

Refundada en 2005, es la EADC (y no el ICAC, organismo que no arriba a crearse) el instrumento concebido para dar soporte al primer escalón del sistema cultural y para relacionarse con los colectivos de creación artística. La propuesta de cambio en el tipo de relación con los agentes del ámbito privado así como la aproximación del gobierno son inéditos, pero su desarrollo encuentra diversas dificultades. El aumento de recursos para el apoyo a proyectos contrasta con un sistema de gestión de ayudas caduco.³³

Un informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (2010), referido a la gestión de la EADC en 2007 y 2008, cuestiona determinados aspectos del sistema de ayudas. Sin pretender entrar en valoraciones jurídicas, el informe y las alegaciones de la propia EADC evidencian las dificultades de encaje entre la relación gobierno-colectivos de artistas y la normativa vigente sobre subvenciones. Uno de los puntos de discusión entre Sindicatura (2010: 63) y Departament es el otorgamiento de subvenciones excluidas de concurrencia, tanto a entes públicos como a organizaciones privadas. Aspecto que en definitiva es indicador de un debate vigente en este período, el de la legitimidad institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. Y sobre todo el cuestionamiento de los límites y los instrumentos justificables en esa intervención.

³¹ La búsqueda de alternativas es limitada, pero existen ejemplos de variación en el papel de los dirigentes políticos. Como indican Marzo y Badia (2006), en el año 2002, la dirección comisarial del CASM es asumida por una persona diferente (en este caso Ferran Barembllit) a la del responsable de las políticas de artes plásticas en el Departament. Barembllit es ratificado por la nueva dirección del Departament de Cultura con la llegada del PSC. Finalmente, con la llegada de ERC, y ante la reformulación del CASM, es reemplazado por Vicenç Altaio, en un episodio que supone el enfrentamiento directo entre la consejería y diversos colectivos (organizados en la plataforma Cultura de Base) que reclaman la realización de un concurso público.

³² Gerente de la EADC en este período, antigua responsable de Servicios Culturales y de Comunicación del Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (CCCB).

³³ “Per manca de temps, recursos i persones, no vam poder canviar el sistema administratiu d'ajudes. Ni un tipus de gestió més propera ni la coordinació amb la resta del Departament van ser possibles” (Entrevista a Berta Sureda). Incluso determinados colectivos ven superadas su capacidad para absorber la financiación recibida.

Otro de los elementos en discusión es el de las subvenciones de concurrencia pública. La introducción de comisiones asesoras que evalúan y puntúan los proyectos (un tipo de revisión por pares) cambia el tipo de relación entre gobierno y actores del subsistema. Se trata de una nueva redefinición de los límites de lo público y lo privado, ya que los miembros de estas comisiones son expertos en su ámbito, por fuera de la administración cultural que otorga la subvención. El debate gira entonces sobre el carácter vinculante de las valoraciones de estas comisiones y sobre la legitimidad de la administración para modificarlas a posteriori.

Finalmente, en este período la EADC modifica otro aspecto en la relación con los actores del subsistema. Las subvenciones se convocan con criterio transversal, ordenadas más según los diferentes procesos (investigación y creación, producción, exhibición) y menos según los sectores (sólo se diferencian en el ámbito de producción). Es indicador de la importancia y vigencia de este debate que la Sindicatura se posicione en un aspecto de valoración político-cultural, entendiendo que este carácter transversal “dificulta, en opinión de la Sindicatura, la valoración de las solicitudes i l’assignació d’importos, especialment en aspectes com l’interès cultural o l’impacte de l’activitat.” (Sindicatura de Comptes, 2010: 61). Pero aún más significativo es que los responsables del Departament en 2010 coincidan con este argumento y que el CONCA (organismo que por entonces ha asumido las competencias en estas subvenciones) vuelva a organizar las ayudas con criterio sectorial. La oposición al cambio que ejercen organizaciones y artistas explica en parte esta modificación fallida.

El sector ens demanava polítiques sectorials. Però nosaltres vam impulsar un canvi, que va costar molt. Fins i tot ens vam dedicar a viatjar pel territori per explicar-ho, però la gran majoria s’oposava, excepte aquells que es dedicaven a àmbits transversals, com l’activisme.

(Entrevista a Berta Sureda)

Las palabras de Sureda evidencian tanto los condicionamientos estructurales de los responsables de la EADC como su margen de agencia. Al referirse a los colectivos de carácter transversal (que no se oponían al cambio en el perfil de las convocatorias) está dando cuenta de un fenómeno de esta segunda mitad de la década de 2000. Se trata de la consolidación de un conjunto de organizaciones que entendemos como parte del tercer sector cultural, centradas en la promoción de la creatividad y la generación de conocimiento, y que se diferencian tanto de los colectivos de representación profesional como del sector asociativo tradicional.³⁴

En un comienzo, la EADC presta atención a este fenómeno, de allí el margen de acción del Departament, expresado en uno de los objetivos centrales del primer tripartito: “Y si bien debemos admitir, que en cultura no existe una sociedad civil potente al margen de los gremios y

³⁴ Para un análisis en profundidad del tercer sector cultural puede consultarse nuestro estudio (Fina y Subirats, 2011).

asociaciones profesionales, no por ello debemos renunciar a crearlos.” (Sendra, 2007:168). Pero la importancia relativa de este objetivo entre las políticas del Departament resulta finalmente menor, limitando su acción a las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, buena parte en la órbita del Centre de Promoció de la Cultura Popular i Tradicional Catalana.

En definitiva, cada uno de estos aspectos de debate da cuenta de un proceso de redefinición de lo público y lo privado, central en la relegitimación de las políticas culturales de la Generalitat. Un proceso que impulsa el cambio de políticas, intentando superar la lógica de la administración “repartidora”. Pero al mismo tiempo vuelve evidentes tensiones no resueltas, entre las que destacan los binomios tecnificación-repolitización y transversalidad-sectorialidad de los instrumentos de gobierno de lo público y lo privado en el ámbito de la cultura. Estas tensiones se profundizan, además, porque es en este momento donde se desarrollan las negociaciones para la creación del futuro consejo de la cultura. A analizarlo nos dedicamos en el siguiente apartado.

iii. El proceso de formulación de un consejo de las artes y la cultura: el CONCA y sus límites

El proceso de creación del CONCA ilustra aspectos característicos de la dimensión procesual de la orientación de políticas de cultura-elástico. Se apuesta por la *desetatisation*, es decir, la reducción de la intervención directa del gobierno (que no significa la disminución de su presencia) y la adopción de estrategias como la autonomización: de la implementación de agencias con relativa autonomía a las reformas institucionales basadas en el principio de *arm's lenght*. Se trata de una dinámica que va más allá de nuestro caso de estudio, y que expresa la caducidad de la división estricta entre modelos tradicionales de políticas culturales (europeo continental, por un lado, y anglosajón por el otro). La *desetatisation* implica una forma particular de relación entre gobierno y actores del ámbito privado: corresponsabilizar en la promoción de los procesos creativos a lo que se entiende como sociedad civil, es decir, los grupos organizados de intereses especiales. La *desetatisation* resulta una nueva normalidad.

Ahora bien, esta aparente nueva normalidad se produce tras una doble crisis de legitimidad simbólica e institucional, que afecta el carácter hegemónico del programa de normalización cultural. La construcción de una nueva normalidad implica que tanto procesos contrahegemónicos como de hegemonías alternativas tienen lugar. Dicha construcción impulsa el cambio significativo de las políticas, pero también puede comportar una desorientación en la dirección del cambio, ya que depende de cómo se resuelva el conflicto entre formas institucionales dominantes, residuales y emergentes. Porque como indica Schattschneider (1967), el cambio se hace posible cuando es necesario para conservar el equilibrio, un tipo de

equilibrio dinámico, implícito en los conflictos insolubles (en este caso, el conflicto sobre la legitimidad institucional de las políticas culturales).

Así, a continuación reconstruimos el proceso que lleva a la toma de una decisión en particular, la de constitución del consejo y modificación institucional del Departament. El objetivo es profundizar en la relación entre actores del subsistema de políticas y sus efectos en el grado de legitimidad institucional de la intervención gubernamental. La figura número 11 resume entonces la estructura del análisis que seguiremos en este apartado.

Figura 11. Estructura de análisis de la formulación de un consejo de las artes y la cultura en Cataluña



Fuente: elaboración propia

Así, en primer lugar enfocamos el análisis en el origen del CONCA y su inclusión como ítem en la agenda de las política cultural catalana. En segundo lugar, analizamos el proceso de construcción y especificación de alternativas y modelos de consejo. Y finalmente, estudiamos el proceso de toma de decisión y las consecuencias para la (des)legitimidad del consejo.

El origen del CONCA: consensos aparentes y conflictos latentes

La inclusión del ítem de la creación de un consejo de la cultura en la agenda de la política cultural catalana es resultado de una suma de factores. En un contexto de doble crisis institucional y simbólica de las políticas culturales de la Generalitat, agentes vinculados al PSC así como a las organizaciones profesionales del sector cultural impulsan dicha inclusión. Un proceso que ilustra cómo aquellos actores no aventajados en el proceso de construcción de las políticas tratan de cambiar el *policy venue* intentando impulsar un modelo de gestión alternativo (cuasi-autónomo, en este caso) para localizar la jurisdicción de determinadas competencias culturales (y no todas) en nuevas agencias. Este es casi el único (aunque muy significativo) punto en el que coinciden agentes responsables de la política cultural del PSC y del sector privado. Estamos frente a un proceso de relegitimación de las políticas culturales, que introducirá cambios significativos en los contenidos. Pero también frente a las primeras tensiones en dicho proceso, que explican la desorientación final del cambio.

El *Llibre Blanc de la Cultura a Catalunya* (Mascarell, 1999: 140) propone, en el marco de una administración pública “catalizadora”, la “creació d’un consell de les arts i les ciències de Catalunya, amb representació dels sectors professionals amb capacitat per participar en la planificació general i exercir el control de les assignacions de recursos.” Un perfil de consejo

similar (exceptuando la referencia a las ciencias) al que propone en 2000 la AAVC, es decir, de representación sectorial y “un Consell de les Arts amb poders executius inspirat en els arts councils.” (AAVC, 2011). Ahora bien, este aparente consenso comporta un significativo conflicto, sobre todo para el PSC.

Hi havia una idea consensuada: la necessitat d'establir un instrument aliè a la política que garantís la centralitat de la cultura, allunyar-la del debat partidista de la utilització de la cultura per part de la construcció d'uns símbols nacionals. Però la idea més conflictiva era sobre els dos models possibles: d'una banda, un senat de la cultura (al qual donàvem suport Mascarell, jo i d'altres), que no gestiona. I una altra línia que deia que el consell havia de gestionar una part de l'aparell cultural de l'estat.

(Entrevista a Xavier Marcé)

La entrada del consejo en la agenda de la política cultural es indicador, en definitiva, del intento de construir una hegemonía alternativa (en relación a la política de CiU) por parte del PSC. Pero también de un proceso contrahegemónico que tiene como protagonistas a una variedad de agentes del sector privado. Así, para Marcé (2011: 1), la idea de un consejo “no deixava de ser una manera de voler influir en les polítiques culturals davant la perllongada etapa de poder convergent i en el benentès que els sectors culturals estaven, en la seva globalitat, alineats amb les esquerres catalanes.”

Pero el grado de cambio en la relación entre gobierno y agentes del sector privado, en lo que se entiende como público y como privado, era diferente según los actores implicados. Para los agentes responsables de las políticas culturales del PSC, el cambio implicaba crear un “senado” de la cultura, que incorporara agentes del ámbito cultural (en un sentido amplio, y no artístico) con capacidad para influir en la toma de determinadas decisiones. Un senado no era un congreso ni parte del poder ejecutivo. La relegitimación de la política cultural necesitaba de cambios en sus contenidos y formas. Pero un cambio que permitiera recuperar el equilibrio puesto en duda a partir de la doble crisis de legitimidad de las políticas culturales.

Con un conflicto latente como este, semanas antes de las elecciones al Parlament de Catalunya de 2003, se crea la *Plataforma de la Cultura per a un Consell de les Arts*³⁵ que toma contacto con todos los partidos políticos. Pasqual Maragall, candidato del PSC, envía una carta a la Plataforma confirmando la inclusión de la propuesta de creación de un consejo, de formato cercano al propuesto por dicha entidad.³⁶

³⁵ Impulsada por entonces por la *Associació d'Artistes Visuals de Catalunya*, la *Associació d'Actors i Directors Professionals de Catalunya* y la *Unió de Músics*, y que irá integrando agentes de carácter profesional sectorial.

³⁶ “Em plau informar-lo que el nostre programa electoral preveu la creació d'un Consell de la Cultura i de les Arts com el que esmenten (...) Un element indispensable d'una nova manera de concebre la funció cultural del govern i de la voluntat de retornar el protagonisme a la societat i a les seves organitzacions.” (AAVC, 2011).

Las alternativas de un consejo: la propuesta del comisionado y los límites al cambio

Con el establecimiento del primer gobierno tripartito y el Pacte del Tinell, se inicia entonces el proceso de especificación de alternativas del futuro consejo. Estamos frente a un *issue momentum* (Barzelay, 2003), es decir, un estatus elevado del tema en la agenda de política cultural con acceso a espacios de toma de decisión. Un proceso basado aparentemente en la concatenación de dos mecanismos sociales. Por un lado, la “atribución de oportunidad” (Barzelay, 2003; McAdam, Tarrow, y Tilly 2001), donde los actores interpretan que un episodio de cambio en la política se está desarrollando, y que es de significativa importancia para los responsables políticos. En este caso, la constitución de la plataforma pero sobre todo el interés despertado entre actores diversos ilustra esta situación. Y por otro, la “certificación” (Barzelay, 2003; McAdam, Tarrow, y Tilly 2001), donde los mensajes son comunicados por figuras con autoridad institucional. Por ejemplo, la implicación inicial del presidente Pasqual Maragall, así como su decisión de crear el *Comissionat per al Consell de la Cultura i de les Arts*, dirigido por Josep Maria Bricall³⁷.

La tarea del comisionado se inicia con un proceso de consulta generalizada con el sector y un trabajo de investigación sobre modelos de consejos. A diferencia de lo que sucederá en la etapa de negociación y toma de decisiones, el proceso de consulta implica a una significativa diversidad de agentes, al tiempo que la información resulta accesible. El comisionado trabaja con relativa autonomía, y constata tanto un consenso general sobre la necesidad de un consejo. El consenso está basado más en la voluntad del cambio de relación entre gobierno y el resto de actores que en un conocimiento sobre las características de un arreglo institucional de ese tipo. Como indica Fina (2007: 89) “se invocaba la necesidad de su creación con un carácter, me atrevería a decir, casi mítico.” Incluso Josep Maria Bricall considera que en ese momento “tothom volia el consell de les arts, però ningú sabia què era. Això es molt català.”³⁸ Sin duda que nuestro caso de estudio presenta particularidades catalanas, pero al mismo tiempo ilustra la naturaleza del cambio significativo en las políticas culturales, un cambio que generalmente se lleva a cabo en nombre de la preservación del statu quo. Pocos objetan los cambios significativos en tanto que sean generales.

Ahora bien, los actores con una posición de poder significativo (Departament y Plataforma) intentan condicionar la especificación de alternativas, buscando mantener algunas de ellas fuera de la agenda. Así, desde el Departament se busca evitar el debate sobre un cambio de statu quo, es decir, una transformación institucional en la línea del compromiso del presidente Maragall. Se

³⁷ “La idea original de Maragall era que no hi hauria d’haver departament de cultura, el consell seria qui determinaria la política cultural a seguir.” (Entrevista a Josep Maria Bricall). El comisionado es dirigido por Bricall, junto con Xavier Fina y Ezequiel Baró.

³⁸ Entrevista propia,

argumenta que una alternativa de ese tipo no es posible en el contexto actual de relaciones entre gobierno y agentes del sector. Incluso se opta por implementar una alternativa propia de cambio institucional, como la reforma de la EADC³⁹. La posición del Departament se entiende como una limitación significativa del proceso, y Bricall replantea la continuidad del comisionado.

Una limitació important era el Departament, no els feia cap gracia el consell. En un moment em va fer dimitir, quan al cap de poc temps es va crear una oficina d'ajuda als creadors. Finalment van aminorar el seu paper, tot i que hi van posar a Berta Sureda, que valia molt i que jo la coneixia.

(Entrevista a Josep Maria Bricall)

Desde la Plataforma, por su parte, se busca ligar la discusión de la autonomía del consejo con la de sus competencias formales. Y la de su independencia del gobierno con su carácter de representación sectorial. Se busca evitar la alternativa de un consejo integrado por intelectuales más allá del sector profesional artístico.

En un escenario de este tipo, el trabajo del comisionado se complementa con una investigación sobre las alternativas de modelos de consejos a nivel internacional. Se pone en juego un nuevo mecanismo social que influye en la especificación de alternativas y el cambio de políticas: la transferencia de políticas o la difusión (Barzelay, 2003; McAdam, Tarrow, y Tilly 2001). Sin embargo, se trata de un mecanismo secundario en este proceso, acotado a una investigación de tipo documental. Así, el modelo de consejo propuesto por el comisionado reutiliza algunas de las características de los consejos estudiados, pero se comprende principalmente como resultado del margen de acción de sus responsables y las limitaciones de un proceso de especificación de alternativas como el que venimos describiendo. El resultado se presenta como un consejo indefectiblemente de carácter mixto:

No hi havia altra solució que un consell mixt. D'una banda, una idea a l'anglesa. I després un consell dictaminador de molts aspectes de la cultura catalana, però donant-li instruments perquè no fos una simple reunió: d'aquí la idea d'informe anual, que o que el consell sigui consultat abans de certs nomenaments, etc.

(Entrevista a Josep Maria Bricall)

Como indica Fina (2007), el mismo nombre de la propuesta (*Consell de la Cultura i de les Arts de Catalunya*) refleja ese carácter mixto. Consejo de la cultura (consultivo y con un ámbito de acción amplio) y consejo de las artes (funciones ejecutivas y con un ámbito más reducido). En este sentido el modelo de política cultural holandés resulta referente para el objetivo del comisionado.

³⁹ “Maragall pensava en el model anglès, amb una societat justa i oberta, més gran. La cultura entesa com a llibertat de creació, espai de creació permanent podria haver coincidit amb un consell així, però no és el que vivim al nostre país, tenim una cultura segregada, per unes subvencions constants, clientelisme i paternalisme. Amb l'ICAC volíem anar a poc a poc obrint el mapa cultural, una renovació i aclariment del paper de cadascú” (Entrevista a Gemma Sendra).

Este carácter mixto del consejo propuesto por el comisionado es menos el resultado de un proceso de isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1999), y más el resultado de la agencia (relativa) de los actores en un contexto institucional determinado. El carácter mixto es una respuesta al conflicto insoluble sobre la legitimidad institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. Una respuesta que incorpora la tensión entre dos vías de relegitimación de las políticas culturales: ampliar su ámbito de acción y profundizar en su transparencia y racionalidad técnica. En este sentido analizamos la intención del comisionado, expresada en el documento final sobre el consejo (Generalitat de Catalunya, 2005:3), de:

...aprofitar l'ocasió per introduir dues pràctiques de govern i d'administració, on l'acció del Consell també pugui trobar confortablement el seu espai en el conjunt de la política cultural de la Generalitat de Catalunya:

a) Ampliar el marc de la política cultural i palesar i fer coherents les prioritats culturals —i els mitjans a la seva disposició— de l'Administració pública catalana mitjançant una proposta del Govern en forma de Programa plurianual de cultura (...)

b) Fonamentar una política de suport a l'activitat creativa sobre bases racionals i clares. Per tal d'assegurar-ho s'han instrumentat arreu dos mecanismes adients. Primer, un sistema clar d'ofertes públiques i, segon, un sistema d'atribució del suport i dels possibles ajuts, segons l'avaluació prèvia de comitès d'experts o de *parcs* (*peer review*).”

Esa tensión en el proceso relegitimador es propia del paso de un escenario de cooperación y consenso entre agentes (con una posición de poder significativa pero limitada) a otro de competencia y conflictos entre actores que concentran recursos de poder. La creación del consejo es una aproximación anticipativa al conflicto llevada a cabo por un gobierno que recupera posiciones de poder y crea una nueva agencia para escuchar una nueva categoría de reclamos. Pero también es la reacción del mismo gobierno a una posición de poder significativa de las organizaciones profesionales del sector. En este escenario, el comisionado era simplemente (y nada menos) el autor de una propuesta. No tiene capacidad ni intención de transformar el orden institucional pero busca evitar su reproducción. Aún así, su trabajo está condicionado por lo que pudiera suceder tras la propuesta.⁴⁰

¿Cómo podemos resumir y comparar el proceso de especificación de alternativas y el de negociación y toma de decisiones? La tabla 11 presenta las características más importantes de los tres modelos de consejos diseñados en este período: el modelo presentado por el comisionado (Generalitat de Catalunya, 2005), el del proyecto de ley elevada en 2007 al Parlament tras la negociación (BOPC, 2008) y el de la ley aprobada (DOGC, 2008).

⁴⁰ Como explica Josep Maria Bricall (entrevista propia), “No volíem que el consell fos una roda boja i una altra finestra per anar a demanar ajudes. Ho preveiem, però finalment no va anar bé. Però nosaltres no ens vam proposar una transformació institucional del Departament.” En el mismo sentido podemos comprender las palabras de Xavier Fina (2007:91) sobre las funciones del consejo especificadas en la propuesta del comisionado: “Se pretendía evitar una definición de funciones muy abierta e interpretable.”

Tabla 11. Comparativa de los modelos de consejos. Fuente: elaboración propia

Propuesta/ Características	Comisionado (2005)	Proyecto de ley (2007)	Ley (2008)
Nombre	Consell de la Cultura i de les Arts de Catalunya	Mantiene la propuesta del comisionado	Consell <i>Nacional</i> de la Cultura i de les Arts
Funciones	Velar por el desarrollo de la actividad cultural de Catalunya (informe anual, “intermediació i arbitratge”...)	Se mantiene (excepto que desaparece la función de “arbitratge”)	Confirma el proyecto de ley
	Colaborar en el ordenamiento de la política cultural (informe plurianual, dictámenes, informes sobre nombramientos)	Se mantiene	Colaborar en el ordenamiento de la política cultural <i>en lo que respecta a la creación artística</i>
	Organizar la política de soporte y promoción cultural (Fondo de Promoción Cultural)	Organizar la política de soporte y promoción de <i>la creación artística y cultural</i>	Confirma los cambios introducidos en el proyecto de ley (creación artística)
Organización	Pleno del consejo Presidencia más Una Vicepresidencia Delegado del consejo Comisión de Ayudas	Se mantiene	Se mantiene, pero se suma una vicepresidencia (en total, serán dos).
Miembros	17 en total. 14 ordinarios más 3 representantes (diputados del Parlament, con voz, sin voto) No especifica dedicación	14 miembros ordinarios (desaparecen los representantes)	11 miembros ordinarios 3 con dedicación exclusiva (presidencia y dos vicepresidencias)
Recursos económicos	Presupuestos Generalitat, con posibilidad de ingresos de otras fuentes públicas (impuestos, etc.)	Se elimina la posibilidad de otras fuentes públicas	Confirma los cambios introducidos en el proyecto de ley

La toma de decisiones: un consejo deslegitimado y un cambio a medio camino

En definitiva, sin repetir la evidencia resumida en el cuadro, cabe analizar las consecuencias del proceso de toma de decisiones entre la propuesta del comisionado y la ley del CONCA. El modelo final pierde el carácter mixto que contiene la propuesta del comisionado y supone limitaciones significativas al proceso de relegitimación de las políticas culturales de la Generalitat. Por un lado, su ámbito de acción queda reducido al de la creación artística, definida ésta desde una perspectiva de los sectores culturales. En lo que respecta a sus funciones ejecutivas (de ayudas y promoción), se reduce el colectivo de posibles destinatarios, que en la propuesta del comisionado incluía “les organitzacions privades establertes de manera empresarial” o les “administracions públiques de caràcter local” (Generalitat de Catalunya, 2005: 37). Y, además, se desatiende la propuesta del comisionado de evitar la partición de áreas de actuación entre consejo y Departament⁴¹.

Por otro lado, la propuesta del comisionado buscaba el carácter mixto porque incluye como miembros del plenario tanto a personalidades del ámbito de la cultura (sin representación por

⁴¹ El proyecto del comisionado acentúa el carácter no sectorial del consejo, y plantea que debe ejercer sus funciones según el Programa plurianual de cultura del gobierno de la Generalitat en su conjunto. Como indica Fina (2007), la participación del consejo en la elaboración del plan introduce un elemento novedoso: la obligación legal de elaborar el plan.

sectores culturales) como a representantes de partidos políticos (en este caso, 3 miembros con voz pero sin voto). Se reutiliza así una práctica del National Endowment for the Arts de Estados Unidos, que tiene el objetivo de dejar un espacio reducido a los políticos y evidenciar que el resto no les pertenece. También mejora la transparencia (Fina, 2007). Sin embargo, ninguno de los actores implicados en la negociación apoyó esta propuesta. Finalmente, el consejo aprobado reduce el número de miembros a 11, donde sólo 3 tienen dedicación permanente. Como indica Bricall, se deja de lado el espíritu de la propuesta del comisionado: “No fixàvem un model de dedicació dels membres, perquè era un tema de pressupostos, però més aviat pensàvem en membres amb dedicació exclusiva. Però això no li convenia a ningú.”⁴² ¿Por qué ninguno de los actores involucrados en la negociación apoya esta alternativa?

Buena parte de la respuesta a esa cuestión está en el traslado de las tensiones en la relación entre gobierno y miembros de la plataforma desde el origen del proceso hasta la toma de decisiones. Ninguno de los mecanismos sociales que hemos señalado (certificación, atribución de oportunidad) se mantiene en el tiempo, de manera que el proceso se vuelve lento y el estatus del tema se ve afectado significativamente. El paso del tiempo favorece la concentración de recursos de poder por parte de los actores principales (Departament, partidos políticos y Plataforma), pero también diluye las propuestas del comisionado y reafirma las posiciones conservadoras respecto al statu quo. La participación (y la consulta a agentes diversos) se transforma en negociación cerrada, donde la información se retiene y ya no resulta un recurso accesible. Así narra este período Josep Maria Bricall:

El consell s’hauria d’haver posat a la pràctica ràpidament. Però la senyora Mieras va estar fent el cançoner, després Mascarell en el poc temps que va estar també presenta el projecte i arriba a amputar algunes coses per ambdues línies (gestió de fons i implicació de la gent del món de la cultura). La gent es cansa. I el suport al consell queda buit. El que s’hauria d’haver fet és crear una comitè guiat pel Parlament i que nosaltres hi estiguéssim implicats. En el fons es va evitar que hi participéssim els que havíem estat treballant amb aquest tema, perquè els partits entre ells s’ajuden (...)

(Entrevista a Josep Maria Bricall)

Este proceso debe situarse también en un contexto institucional de conflicto dentro del gobierno tripartito, ante la aprobación del Estatut en 2006, y que tiene como consecuencias el adelanto de las elecciones y la salida de Pasqual Maragall del gobierno. Incluso cabe considerar la debilidad de la sociedad civil organizada en el ámbito de la cultura, más allá de las organizaciones profesionales sectoriales. Pero ello no puede hacernos descuidar el análisis del margen de agencia de los actores de la negociación.

Los consejeros del Departament y los diferentes partidos políticos no sólo buscan evitar el debate sobre una transformación profunda de las relaciones entre gobierno y el resto de los

⁴² Entrevista propia.

actores del subsistema, sino que desarrollan una concepción del consejo que resulta despolitizadora⁴³. El consejo se asume como el espacio de presión de los agentes del sector de la creación artística, y de allí que la preocupación mayor es limitar sus competencias. Este carácter despolitizado del consejo también se explica por la posición de la Plataforma, que centra su posición en asegurar las competencias ejecutivas del consejo, pero en un ámbito reducido y con un marcado carácter sectorial y de representación de los sectores culturales. Así, si bien la relación entre gobierno de la Generalitat y agentes del sector privado experimenta una variación significativa (visto desde una perspectiva histórica), estas variaciones reproducen la distancia entre aquellos que participan en el proceso de políticas y el conjunto de la ciudadanía. Incluso reproducen la distancia entre aquellos y las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la cultura (en sentido amplio), así como entre las políticas culturales y el conjunto de la acción de gobierno (incluyendo otras políticas sectoriales). Esta nueva relación limita el abasto del proceso de relegitimación de las políticas culturales.

En definitiva, y para concluir, tanto las decisiones que se toman como los debates que se obvian durante el proceso de construcción del consejo explican su derrotero tras la aprobación de la ley en 2008. Sin que sea objeto de este estudio analizar la implementación del consejo, señalamos algunos de los aspectos más discutidos de dicha implementación. Aspectos problemáticos que tienen origen previo a la puesta en marcha del consejo⁴⁴.

Dos temas apuntados como clave para la legitimidad del consejo que aparecen ya en los documentos del comisionado (la credibilidad y el prestigio del primer plenario del consejo, así como un financiamiento que asegure su autonomía) tienen una plasmación limitada con su puesta en marcha. Por un lado, en relación a la composición del plenario, la renuncia del primer presidente (Xavier Bru de Sala, que resta en el cargo ocho meses) es sólo un indicador de estas limitaciones. A su vez, en términos generales, el perfil de los miembros del plenario es más el de profesionales de los diferentes subsectores artísticos que el de *policymakers* o personalidades de trayectoria y peso político cultural (en un sentido amplio, y no partidista). Se trata, en definitiva, de un perfil resultado de las negociaciones previas entre Departament, partidos políticos y Plataforma⁴⁵. Esta negociación es indicador de los dos perfiles de actores que mayoritariamente

⁴³ Insistimos, no en lo que a partidización se refiere, sino respecto al papel de la cultura en la acción de gobierno así como la capacidad del consejo para generar valor público.

⁴⁴ La lectura de Josep Maria Bricall resulta significativa: “Jo no vaig anar a cap commemoració posterior del CONCA. Sento que no hauria volgut això: un consell de les arts amb un nom molt llarg i una activitat tan curta.” (Entrevista propia).

⁴⁵ Un ejemplo son las negociaciones, durante la elaboración de la ley, de la propuesta del *conseller* Tresserras de reducir a 7 los miembros del consejo y otorgarles dedicación exclusiva. Un modelo al que se opone la Plataforma porque entiende que no permite la representación de la pluralidad de sectores artísticos y que se trata de un perfil de miembros con “un marcat caràcter tècnic (gestió cultural) i/o docent, la qual cosa empobriria la diversitat de perfils i sensibilitats.” (Plataforma de la Cultura per a un Consell de les Arts de

integran el subsistema de las políticas culturales de la Generalitat de Cataluña: políticos profesionales y agentes sectoriales. Así, el carácter político de la cultura y la cultura política de los actores del subsistema queda reducido a la política de partidos, dejando de lado experiencias político-culturales que se desarrollan fuera de ese sistema.

Por otro lado, la legitimidad del consejo se ve limitada por una asignación de recursos menor, que en definitiva condiciona su autonomía. Ya hemos analizado la reducción progresiva de la dotación presupuestaria de la EADC (organismo que ejerce las competencias vinculadas al futuro consejo) durante el proceso de negociación. A ello se suma el traspaso de competencias (control sobre equipamientos, etc.) a otros organismos del Departament. Esta decisión está relacionada con el ámbito de acción del consejo (limitado) que se define en la negociación. Pero también con la desconfianza que sobre dicho modelo de consejo existe entre los responsables del Departament.

Es veia al consell com un organisme al qual es temia, amb el qual el Departament competia pels recursos, competències i pressupost. No es veia com un possible instrument de promoció de la creació contemporània. Per això és cert que la EADC va reduint el seu pressupost i persones vinculades. Es buscava tenir definit què es traspassaria al consell i què no abans de la seva creació.

(Entrevista a Berta Sureda)

Los primeros años de funcionamiento del consejo contarán, en definitiva, con muy poco respaldo político, institucional e incluso sectorial. Un proceso que conduce a la situación actual en la que, con la llegada de CiU en 2011 al gobierno de la Generalitat y la de Ferran Mascarell nuevamente a la dirección del Departament de Cultura, el CONCA se ve reformulado⁴⁶.

Para nosotros, esta concepción del consejo durante el mismo proceso de su creación no sólo es resultado de las relaciones entre los actores del subsistema de políticas y los intereses instrumentales puestos en juego. Sin duda, estos son elementos de condicionamiento de un período de cambios significativos como el que hemos presentado. Pero, como hemos avanzado, un análisis que desplace a un lugar marginal el estudio del papel de las ideas y los valores en la comprensión de dicho cambio puede resultar incompleto. Sobre todo si se busca comprender la capacidad de agencia ideacional de esos actores. La deriva de los contenidos y formas de las políticas culturales (entre ellos, el consejo) responde también a los discursos políticos sobre la cultura que desarrollan gran parte de dichos actores. Porque el cambio viene impulsado también

Catalunya, 2007). La desconfianza respecto de un perfil de trayectoria política intelectual se explica (además de porque impide la representación sectorial) porque las personas que cumplían dicho perfil en Cataluña no eran favorables a la implementación de un consejo de las artes. La propuesta de Tresserras tiene como antecedente su experiencia como miembro del *Consell Audiovisual de Catalunya*, significativa por el compromiso que adquieren sus miembros, pero también discutida por su carácter de representación de los partidos políticos.

⁴⁶ En noviembre de 2011, diez de los once miembros del plenario del CONCA presentan su dimisión de forma conjunta. En diciembre el gobierno aprueba la supresión de las competencias del CONCA para gestionar de forma directa las ayudas a la creación. Se reducen también el número de miembros del plenario, que pasa de once a siete.

por el intento de relegitimación simbólica de las políticas culturales. A su análisis nos dedicamos en el próximo apartado.

4. *EL DISCURSO POLÍTICO SOBRE LA CULTURA Y LA LEGITIMIDAD SIMBÓLICA*

Como hemos explicado, las crisis ideacionales en un dominio de políticas públicas no aseguran el cambio de sus contenidos y formas, ni tampoco explican su dirección. Dichos cambios vienen impulsados por un proceso de recuperación en un grado de legitimación simbólica de las políticas. En este proceso resulta clave la acción de los actores a través de sus discursos políticos. Tras períodos de crisis ideacional, los actores responsables de las políticas culturales pueden modificar sus discursos políticos e intentar construir consensos interactivos, alterando percepciones sobre los intereses y enseñando el camino a nuevos parámetros institucionales. Particularmente debemos prestar atención a los procesos de alineamiento entre los marcos de políticas de los actores (y organismos) y el marco maestro. El alineamiento tiene efecto sobre el cambio de las políticas porque se trata de la manera en que los marcos de los actores que participan del proceso de políticas (de gobiernos a partidos políticos, de organizaciones de intereses especiales a determinados expertos) se alinean con el marco maestro e impulsan la movilización.

Por eso, en el apartado que sigue analizamos las características del discurso político sobre la cultura de los responsables de la Generalitat en este período de nuestro caso de estudio (1999-2008). Es útil insistir en que dicho discurso no es monolítico, y que en el propio seno de los partidos (como el PSC) o en las coaliciones de gobierno conviven concepciones sobre la cultura que son diferentes y a veces enfrentadas. Nosotros hemos relevado y analizado aquellos aspectos que consideramos nucleares, intentando evitar el sesgo verificacionista.

El proceso de relegitimación simbólica de las políticas culturales de la Generalitat no está desvinculado del desarrollo de las políticas culturales a nivel internacional. Nuestro caso de estudio ilustra aspectos de la dimensión simbólica de las orientaciones de políticas que hemos denominado de cultura-instrumento y de cultura-elástico. Para nosotros, este desarrollo conduce a la multiplicación de retos para este tipo de políticas públicas. Se evidencia las limitaciones en la construcción de su valor público. Focalizamos entonces el análisis en cuatro elementos relacionados con el discurso político sobre la cultura (explicados en el marco teórico e ilustrados en la figura 12):

4.1) La construcción del problema público de las políticas culturales.

- 4.2) El desarrollo de la idea de cultura.
- 4.3) La construcción de la imagen de la política cultural.
- 4.4) Las relaciones entre los actores que los mismos discursos prefiguran.

Figura 12. Estructura de análisis del discurso político sobre la cultura (período cambio). Fuente: elaboración propia



Como se observa, el análisis de cada uno de estos cuatro elementos se divide a su vez en dos aspectos significativos. Buscamos priorizar, más que la narración cronológica, los aspectos transversales a los discursos políticos de cada consejero del Departament.

4.1 La construcción del problema público de las políticas culturales: la multiplicación de problemas

Tras la crisis de legitimación simbólica de las políticas culturales, los responsables de la Generalitat buscan actualizar el diagnóstico sobre la realidad cultural de Cataluña. A través de sus marcos de políticas, organizan la información fragmentada para conformar nuevos y diversos problemas públicos, estableciendo límites al diagnóstico público. Más allá de las diferencias en sus marcos, los actores de los diferentes gobiernos que asumen la dirección del Departament de Cultura impulsan la multiplicación de los problemas públicos de las políticas.

El discurso político de los responsables de la Generalitat construye dos grandes ejes de problemas públicos de las políticas culturales. Por un lado, la aparición de nuevos retos derivados de las supuestas contradicciones entre globalización y promoción de la diversidad cultural. Y por otro, lo que podríamos llamar la falta de lugar de la cultura, es decir, tanto su falta de utilidad económica y social como su falta de centralidad entre las prioridades de las políticas públicas. Se trata de problemas que podemos considerar reinterpretaciones de aquellos que son centrales para los modelos de cultura-instrumento y cultura-elástico.

a) Diversidad y globalización: ¿problema u oportunidad?

A partir de finales de la década de 1990, el proceso de relegitimación de las políticas culturales impulsa la reinterpretación en Cataluña de uno de los problemas más difundidos de la dimensión simbólica de las políticas culturales a nivel internacional (y del modelo cultura-elástico): las dificultades para la promoción cultural (diversa) en un contexto de globalización.

Si durante gran parte de los primeros veinte años de gobierno, las políticas culturales de la Generalitat no acabaron de incorporar como propio el discurso de la diversidad cultural, con el último gobierno de CiU la tendencia comienza a modificarse. Si bien es cierto que en el discurso político todavía prima el término pluralidad para describir a Cataluña como un crisol, también se evidencia la intención de paliar una aparente contradicción que puede resultar un lastre para la cultura catalana. Las políticas culturales deberían participar en la construcción de la identidad catalana y, desde esa posición, en palabras del consejero Vilajoana, en “el conjunt d’iniciatives que configuren la cultura contemporània des d’una perspectiva mundial”⁴⁷.

Así, tras la caducidad del discurso político (y la crisis de legitimidad simbólica del programa de normalización cultural), se observa un incipiente proceso de alineamiento de marcos. Ahora bien, se trata del proceso de alineamiento menos dinámico, el de la conexión o puente entre marcos. El marco que impera en este momento en el Departament todavía mantiene buena parte del diagnóstico propio del discurso normalizador, pero incorpora la globalización como problema público de la cultura catalana. Así, un marco de políticas específico se conecta con el marco maestro en uno de sus aspectos (la globalización) y es capaz de resonar en la audiencia. Los responsables de la Generalitat tienen capacidad de agencia para establecer un puente entre dos marcos que estaban desconectados en la arena de la política cultural. Así, se entiende que el problema público de las políticas culturales es que la cultura catalana evite el aislamiento y pueda construirse participando de este nuevo orden mundial.

⁴⁷ Jordi Vilajoana en DSPC 014/06 CPC 2000: 13

Una vez el PSC asume la dirección del Departament de Cultura, el discurso político presenta la diversidad cultural como aquello que permitirá construir un único pueblo, pero, se argumenta, basado ya no en una idea abstracta de Cataluña. Con la llegada de Ferran Mascarell, se impone como problema público de las políticas la falta de ambición de la cultura catalana, expresada en su falta de proyección internacional. Un problema que en buena medida es compartido por otras culturas en un contexto de globalización.

Sense una projecció internacional forta, difícilment aconseguirem un mercat prou gran per a les creacions culturals del país. Difícilment donarem sortida a la feina dels creadors. Difícilment farem possible la sostenibilitat de les nostres empreses creatives. Difícilment podrem fer sentir la nostra veu. Difícilment podrem aspirar a ser altra cosa que bons consumidors de la cultura produïda per altres, especialment per les potències culturalment dominants del món.

Ferran Mascarell⁴⁸

El proceso de relegitimación de las políticas culturales incorpora así un nuevo alineamiento entre un marco imperante en el Departament de Cultura y el marco maestro. En este caso, un proceso de amplificación de marcos. Se amplifican dos tipos de creencias, presentadas como evidencias, que hasta ahora tenían un lugar menor en el marco maestro. Por un lado, se amplifica la evidencia de que el desarrollo de la cultura catalana está limitado por el mercado global y determinadas potencias productoras de cultura. Y por otro, se amplifica la evidencia de que la actitud de los promotores de la cultura catalana está obstaculizando la acción colectiva y, en definitiva, la consecución de los valores comunes deseados. De esta manera, el discurso político de los responsables del Departament consigue resonar en su audiencia, es decir, entre aquello que participan (de forma más o menos directa) en la formulación de las políticas. Se consolidan así nuevos problemas públicos de las políticas.

A partir del segundo gobierno tripartito, iniciado en 2007, ERC asume el Departament de Cultura de la Generalitat. Como hemos explicado, las referencias a la normalidad cultural no desaparecen, pero el diagnóstico sobre la realidad cultural de Cataluña confirma algunas de las variaciones introducidas por el PSC e incorpora, además, nuevos elementos. Se profundiza el proceso de amplificación entre el marco imperante en el Departament y el marco maestro. Esta vez mediante la amplificación de un conjunto de valores, aquellos que se entienden asociados a un proyecto de afirmación nacional. El proceso de alineamiento implica la identificación del marco de políticas imperante en el Departament con un valor aparentemente incuestionable como la promoción de la diversidad cultural.

Para el discurso político, la cultura catalana tiene la necesidad de repensarse, una necesidad compartida con muchas otras culturas. La promoción de la diversidad cultural se presenta como necesidad y oportunidad para Cataluña. Insertarse en las tendencias internacionales de políticas

⁴⁸ DSPC 362/07 CPC 2006: 11

culturales es una oportunidad porque permite al mismo tiempo que se promueve la diversidad, realizar, en palabras de Tresserras, una legítima “afirmació nacional”⁴⁹. Si la salida del franquismo era un tiempo de preservación de aquello que se había podido rescatar, “temps de restauració” según Tresserras, en la actualidad (ante cambios tan significativos como la digitalización de la cultura) lo que hace falta es diferenciarse.

Este marco de políticas del consejero revisa (por lo tanto, recupera en parte) el diagnóstico de la etapa de normalización cultural, pero amplifica determinados valores. Tresserras recupera el diagnóstico del analista Josep Gifreu respecto a la posibilidad de construir un espacio catalán de comunicación. Y resalta el peligro que una cultura puede tener si no desarrolla un punto de vista homogéneo y cohesionado: la reproducción de productos culturales (y su sentido) que lleguen desde una “metrópoli” o un “conglomerat industrial”. El problema central ya no es la falta de producción cultural en lengua catalana, sino sus problemas de distribución. Y en relación a ello, el problema central de la producción es la primacía de la cantidad por sobre la calidad. Esto no sólo comportará un cambio respecto a la definición de los problemas públicos de las políticas de las décadas de 1980 y 1990, sino también respecto de las políticas del PSC.

b) La falta de lugar de la cultura

Nuestro caso de estudio ilustra un problema al que se han debido enfrentar las políticas culturales en el ámbito internacional (y en el modelo de cultura-instrumento) a partir de la década de 1980. El problema de la cultura es que debe demostrar su utilidad tanto para el desarrollo económico como el social. Pero también, y es lógico que esto pueda resultar contradictorio, el caso de Cataluña refleja un problema destacado por el modelo de cultura-elástico: la falta de centralidad de la cultura entre las prioridades de gobierno.

Cabe destacar que los responsables del Departament de Cultura durante el último gobierno de Jordi Pujol no introducen variaciones significativas en este proceso de multiplicación de problemas públicos de las políticas. Algo que sí sucede con la llegada del PSC al Departament, donde es posible identificar diversos marcos de políticas en un mismo discurso político: desde el derecho a la cultura hasta el carácter democratizador de la industrialización y las tecnologías, pasando por una aparente función social de la cultura. Este amplio rango permite incluir los diferentes intereses de clase (y de fracciones de partido) que conviven en el PSC. Y al mismo tiempo impulsa la multiplicación de los problemas públicos de las políticas.

Así, por un lado, para Mascarell, Cataluña necesita demostrar que puede ser “un destacat productor de la cultura de la creativitat, de la innovació i, per què no, del civisme i de la

⁴⁹ DSPC 045/08 CPC 2007:32. Las citas que siguen en este apartado pertenecen a este mismo documento.

ciudadanía.”⁵⁰. Y por otro, como hemos presentado, se insiste en la falta de centralidad de la cultura, en la lateralidad de los aspectos culturales en la política pública. Se trata de un problema que, según este planteamiento, es un problema de las políticas públicas, puesto que la cultura no tiene la consideración necesaria entre las prioridades del gobierno. En este caso, se trata de una reflexión que en buena medida es respuesta a la continuidad en las características de las políticas culturales durante los gobiernos de CiU. Pero además, el discurso político de los diferentes responsables de las políticas culturales construye el problema de la falta de centralidad de la cultura como un problema de la cultura catalana en su conjunto, no sólo de las políticas públicas sino principalmente del resto de los agentes culturales. Es aquí donde en el diagnóstico presente en el discurso político la falta de lugar de la cultura se asocia a su falta de calidad.

Para el consejero Tresserras, las políticas culturales no deben “construir una ficció, estem obligats al rigor. I una part del rigor vol dir modernitzar-es i plantejar-se objectius rigorosos de qualitat.”⁵¹ En este marco de políticas, uno de los problemas públicos centrales es la debilidad del sector industrial de la cultura (y su progresiva pérdida de peso respecto a Madrid). Pero también hablar de modernización implica la renovación de la cultura tradicional catalana (incluyendo sus agentes promotores como los ateneos). Si el reto es la transformación, la adaptación y la modernización, entonces determinadas actitudes resistencialistas se convierten aparentemente en un problema. Per a Tresserras (2010: 22), “les mateixes polítiques que en un cert moment ens van salvar el patrimoni després ens el podrien fossilitzar”.

Estamos frente a un proceso de alineamiento de marcos, esta vez por la extensión de sus límites. El discurso político de los responsables de la Generalitat incorpora valores e intereses de grupos dispares (de los partidos políticos a los representantes profesionales), posibles participantes de la formulación e implementación de las políticas culturales. Son los mismos grupos incorporados como parte de los problemas públicos de las políticas. Grupos cuyos valores e intereses están presentes en el marco maestro, sobre todo tras la crisis de legitimidad simbólica del programa de normalización cultural.

4.2 La idea de cultura: de la construcción tácita al escenario de representaciones

El proceso de relegitimación simbólica de las políticas culturales conlleva variaciones de la idea de cultura presente en el discurso político de los responsables de la Generalitat. La variación implica, sobre todo, extensión de los límites de la idea de cultura. En Cataluña, los responsables de las políticas culturales de la Generalitat reinterpretan las ideas de cultura que priman en las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico. En esta reinterpretación se vuelve

⁵⁰ DSPC 362/07 CPC 2006: 12.

⁵¹ DSPC 045/08 CPC 2007:4.

evidente el margen de agencia de dichos actores, cuyos marcos de políticas se alinean con el marco maestro e impulsan la movilización colectiva para el cambio de políticas.

¿En qué dirección se expande la idea de cultura? Una primera ampliación implica la actualización del vínculo entre identidad y cultura. Y una segunda, la inclusión de manifestaciones y prácticas diversas en lo que hemos definido como idea de cultura con mayúsculas. En definitiva, la cultura se entiende y promueve, en palabras de Arjun Appadurai (1996:44), menos como lo que Bourdieu calificaría como *habitus* y más como una arena para las elecciones conscientes, justificaciones y representaciones.

a) Actualizando los vínculos entre identidad y cultura

Durante las décadas de 1980 y 1990 el problema público de la cultura se construyó sobre la base del vínculo entre la idea de cultura con la idea de cultura nacional y con la noción misma de Cataluña. La cultura se trató como hábito, esfera con límites tácitos. Dentro de estos límites, la alternativa preferida de problema público se construyó como la única posible. Sin embargo, con la crisis de legitimidad simbólica de las políticas culturales (y de determinados aspectos del marco maestro), se abre la puerta a procesos de alineamiento entre marcos. En concreto, entre un determinado marco de políticas del Departament de Cultura (el que vincula cultura e identidad) y el marco maestro. Un proceso de alineamiento por extensión de marcos, que implica modificaciones en la idea de cultura, en la idea de cultura catalana y en la noción de Cataluña que comporta el discurso político de los responsables de la Generalitat.

Uno de los elementos centrales de la idea de Cataluña continúa siendo la cultura, lo que hasta aquí no implicaría variación respecto el marco maestro de la normalización. Pero esta referencia viene acompañada en los diferentes marcos de políticas que priman en el Departament de una idea de cultura como proceso productivo de acumulación de bienes, conocimientos y valores. Esta variación se combina con una representación de Cataluña como sociedad emprendedora, innovadora, excelente y capaz de competir en el mundo. La identidad catalana se pone en juego menos en las negociaciones políticas con el Estado central y más en las relaciones económicas dentro y fuera de esos límites. La identidad es a la vez condición de existencia y herramienta de competencia. Así, con diferencias según el actor del que se trate, pero el marco de políticas que vincula cultura e identidad se expande para incorporar nociones como competitividad o atracción económica. Se trata, en definitiva, de ideas vinculadas con la cultura que comienzan a consolidarse como parte del marco maestro y, por lo tanto, comprensión común de relaciones presentes en, al menos, aquellos actores que condicionan el proceso de políticas culturales de la Generalitat. El proceso de alineamiento es común a todos los partidos y consejeros responsables

de las políticas culturales en este período, lo que no impide analizar las particularidades del marco de políticas que impera en cada uno de ellos.

Durante casi veinte años de gobierno de CiU, el discurso político buscó hacer compatibles la idea de cultura como esencia (de Cataluña) con la de cultura como producto disponible en el mercado. Lo que en definitiva presuponía una dicotomía entre estas dos concepciones. El marco de políticas que impera en el Departament en el último gobierno de Pujol elimina dicha dicotomía. Una variación significativa (aunque cabe decir que relativa) tanto en la idea de cultura como en la de Cataluña sugiere una actualización del vínculo entre estos conceptos. Es en este proceso de relegitimación simbólica de las políticas culturales donde se inserta el debate sobre la definición de la cultura catalana, y más que nada sobre sus límites. Más importante que el contenido mismo del debate, cabe destacar el propio hecho y la manera en que, después de un largo período, el tema se consolida en el discurso político sobre la cultura. Y se repite en cada sesión informativa del consejero de cultura ante la comisión de política cultural del parlamento.

Las palabras del consejero Vilajoana en el año 1999 son de las primeras que, si bien con mucha cautela, plantean de manera diferente una de las cuestiones centrales en este eje de discusión⁵². En la etapa de la consejera Mieras (del PSC), el debate se polariza, y el discurso político sobre la cultura pierde capacidad de legitimación simbólica. La cultura catalana se define como cultura propia de Cataluña, pero con unas fronteras amplias y sin matices que puedan dar pauta sobre el papel de las políticas culturales en su promoción. En definitiva, por ejemplo, sobre cómo se concretará la voluntad de “integrar en el Centre [de Cultura Popular i Tradicional Catalana] aquelles mostres de cultura popular que ens han portat les persones vingudes d’altres pobles d’arreu de l’Estat espanyol”⁵³. Así, el marco de políticas que prima en los actores responsables de impulsar el cambio en el CPCPTC se aleja de la idea de Cataluña (identidad-competitividad) que, tal y como hemos explicado, emerge por entonces en el marco maestro. Tanto el proceso de alineamiento entre marcos como el cambio de políticas se ven limitados. Ahora bien, para nosotros este freno al proceso de extensión de marcos se limita al ámbito de la cultura popular y tradicional. Y continúa desarrollándose de forma general.

La asunción de Mascarell como consejero no implica el trasvase directo del discurso político sobre la cultura desarrollado durante años por el PSC (y presente, entre otros, en el *Llibre Blanc de la Cultura*) al Departament de Cultura. Sino que el marco de políticas que impera en dicho

⁵² “Tota l’estona he estat parlant de cultura catalana entenent tota cultura que es fa en el nostre país, tota -tota. I si, d’alguna forma, a vostè li ha semblat que he fet èmfasi és perquè entenc que, dintre d’aquesta cultura que es fa a Catalunya, hi ha una part que és la que es fa a Catalunya i, a més a més, es fa en català -que, precisament, com que és una de les que hem de protegir, n’he fet una especial menció- però bàsicament per dir que també en aquesta, per dir-ho així, àrea també ha crescut i va bé.” (Jordi Vilajoana, DSPC 014/06 CPC 2000: 30)

⁵³ Caterina Mieras, DSPC 014/07 CPC 2004:6

organismo es resultado también del proceso de alineamiento con el marco maestro. Como resultado de la negociación de un significado compartido, la construcción de un marco de políticas no es un proceso puramente mental e individual condicionado por intereses instrumentales que comportarían adjuntos una realidad objetiva. Esto no impide que el proceso de expansión de marcos (y de negociación de significado) esté inmerso en unas relaciones de poder implícitas en la interacción comunicativa. Así, el marco de políticas que vincula cultura e identidad no deja de primar en el discurso político presente en el seno del Departament de Cultura. Pero dicho marco se expande para incorporar nociones como competitividad. La identidad de Cataluña depende, en esta perspectiva, en buena medida de la producción cultural, de su capacidad para generar bienes, productos y servicios. Y la idea de cultura catalana ya no se presenta como entidad abstracta, sino que cuando Mascarell define la cultura catalana se refiere, más que nada, a los artistas, grupos y empresas del territorio de Cataluña.

Por último, la acción del consejero Tresseras consolida, a través de su discurso político, el proceso de alineamiento por extensión de marcos. Aunque, al mismo tiempo, se dejan de lado algunas de las ideas de cultura impulsadas en la etapa de gobierno del PSC. En primer lugar, se califica explícitamente la cultura como escenario dinámico para la toma de decisiones. Así, para Tresseras “la cultura és justament la plataforma, l’espai en el qual és possible reassignar sentit a les coses i en el qual és possible redefinir les identitats.”⁵⁴ El proceso de relegitimación de las políticas culturales queda vinculado (y limitado, como analizaremos) al cambio en las bases de la legitimidad del catalanismo.

Este marco de políticas que adopta el consejero postula variaciones tanto en la idea de cultura como en la concepción de la identidad. Para Tresseras, que utiliza conceptos desarrollados por el sociólogo Manuel Castells, el catalanismo pasaría de un tipo de identidad resistencia a otro de identidad proyecto. Y las bases de legitimidad del catalanismo, de la reivindicación de los derechos históricos a la construcción “d’un sol poble” basado en una “cultura compartida i d’us quotidià” (Tresseras, 2010: 36). ¿Cómo se define entonces esa cultura y por qué se alinea con la idea de Cataluña que emerge en el marco maestro? Se busca identificar el marco de políticas con una concepción omnicomprendensiva de la cultura catalana, “al voltant de la llengua distintiva i alguns trets característics de l’estil de vida tradicional català, és clar, però també dels valors a compartir en una societat de nou tipus” (Tresseras, 2010: 36)⁵⁵.

⁵⁴ DSPC 045/08 CPC 2007:5

⁵⁵ “He manifestat en algunes ocasions, en contra d’alguns parers, que per nosaltres ha de ser possible definir la cultura catalana i la cultura popular catalana en uns termes tals que allò que qualsevol persona fa d’ençà que arriba a Catalunya ho hem de poder contemplar com a cultura catalana, sigui quina sigui la matriu cultural de què provingui.” (Joan Manuel Tresseras, DSPC 045/08 CPC 2007:11)

En definitiva, se trata de un discurso político que incluye una mirada al pasado como legado a preservar (y que recupera elementos del marco maestro y del programa de normalización) pero que promueve la extensión tanto del marco de políticas como de dicho marco maestro. Una extensión que abarca en un mismo marco de políticas producción cultural, identidad y competitividad. Se consolidan así en el discurso político de los responsables de la Generalitat conceptos como el de la economía de la identidad (Tresserras, 2008). Es en el ámbito de la cultura popular donde podemos identificar este proceso, marcado por el objetivo de “Crear les condicions que permetin la progressió d’elements d’una nova cultura popular catalana...” (Tresserras, 2010: 36). Esa construcción “és el que acabaria donant sentit renovat a la catalanitat” (Tresserras, 2010: 36). Ahora bien, y recordando que no hay nada intrínsecamente bueno en el cambio, cabe preguntarse cómo este proceso de alineamiento de marcos implica la exhibición del poder con el que cuenta el gobierno y vuelve efectivo un orden social particular o algunas de sus características.

En definitiva, el proceso de extensión de la idea de cultura catalana forma parte de la construcción de un discurso político donde la idea misma de cultura ve ampliado sus márgenes. Volveremos sobre las consecuencias que puede tener un discurso político de estas características en las conclusiones de este capítulo. Pero analizamos antes la segunda de las direcciones en la que se expande la idea de cultura.

b) La cultura con mayúsculas

El proceso de relegitimación de las políticas culturales implica también la ampliación del campo semántico de la idea de cultura presente en el discurso político. Estamos nuevamente frente a un proceso de alineamiento (por extensión) entre los marcos de políticas imperantes en el Departament y el marco maestro. La cultura se comprende como terreno elástico, omnipresente, un espacio desde el cual se puede intervenir en toda la esfera social y política. Este discurso político de la cultura expandida impulsa el proceso de multiplicación de problemas públicos de las políticas, la ampliación de las fronteras de la imagen de la política cultural e incluso la redefinición de la motivación, la viabilidad de la alternativa de políticas según los protagonistas de la misma. Ahora bien, como podremos analizar, impulsa al mismo tiempo su desorientación y dificultad para crear valor público.

La ampliación del campo semántico de la idea de cultura es gradual, pero ya en las palabras del consejero Vilajoana se percibe un cambio significativo respecto al período anterior. El primer referente para definir la cultura es su condición de eje vertebrador nacional, aquello que identifica a Cataluña en su especificidad. Pero junto con esta idea, la cultura se presenta también

como espacio de creación, de la creatividad, como canal de comunicación. Y, por último, el consejero desarrolla la idea de cultura como ámbito de intercambio industrial, de vínculo entre creación y consumo y “en funció d’això, una de les àrees amb un potencial de creixement econòmic i d’ocupació més evident.”⁵⁶ Se consolida así la idea de cultura propia de la orientación de políticas que hemos denominado de cultura-instrumento.

Ahora bien, la llegada del PSC al Departament supondrá, con la necesidad de relegitimar las políticas culturales, el desarrollo, en un mismo discurso político, de tres marcos de políticas. Cada uno con su idea de cultura correspondiente. Por un lado, se recupera el marco que define la cultura como derecho, intentando actualizar (pero no abandonar) las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción. Por otro, se redefine el carácter nacional de la cultura: la cultura (nacional) no será aquello que distingue a la nación, sino elemento que vertebra el territorio y sus iniciativas. En este marco, se repite la distinción entre cultura y lengua. Finalmente, un tercer marco de políticas define la cultura como sistema de producción (en buena medida, de productos culturales). Este marco entiende como democratizadores los procesos de industrialización de la cultura y de incremento productivo derivado del desarrollo tecnológico. Por su parte, se opone a la idea de cultura como derecho que el Estado debe asegurar y se contrapone así con el primero de los marcos de políticas señalados⁵⁷.

El discurso político sobre la cultura del consejero Mascarell incluye aspectos de cada uno de estos marcos de políticas y profundiza en la expansión de la idea de cultura. Su definición de cultura engloba cuatro dimensiones⁵⁸. La primera es la simbólica, es decir, la cultura como proceso de construcción de identidades. Y en este caso el plural es explícito, ya que el discurso político señala que el ciudadano tiene identidades múltiples y que la política cultural no debería crear un sistema de identificación y pretender la adhesión de las personas. La segunda dimensión es la creativa, es decir, asociada a la idea de innovación. La tercera es la del progreso material, la dimensión económica, y Mascarell usa en este sentido la idea de economía de la experiencia, que implicaría el paso de una sociedad basada en la industrialización a otra donde los servicios, el ocio y el tiempo libre son fundamentales para la economía. Así, se profundiza también en el proceso de extensión de marcos que señalábamos en el apartado anterior. Identidad, creatividad y experiencia se fusionan y resumen en la dimensión económica de la cultura.

⁵⁶ DSPC 014/06 CPC 2000: 3

⁵⁷ Xavier Marcé y Ramon Bosch (2007:42) escriben sobre la idea de derechos culturales: “El factor objetivo de progreso y contraste que supone el juego interactivo de la oferta y la demanda queda reducido a un puro papel testimonial. En este contexto, la idea de derechos culturales es esencialmente retórica e inequívocamente proveniente de unas miradas ilustradas sobre las propias dinámicas culturales.”

⁵⁸ DSPC 362/07 CPC 2006: 11. También presente en los libros de Mascarell *La cultura en la era de la incertidumbre* (2005) o *Barcelona y la modernidad* (2007).

La última de las dimensiones a la que el discurso político sobre la cultura hace referencia es la social. Que bien podría denominarse dimensión ciudadana, ya que la cultura se asocia a ideas como las de civilidad, civismo, convivencia, muy especialmente en un marco urbano.

En definitiva, si las dos primeras dimensiones (simbólica y creativa) acentúan las características aparentemente intrínsecas de la cultura, entendida como un proceso en sí mismo, las últimas dos dimensiones se refieren a la cultura como instrumento, herramienta de progreso. Como hemos avanzado, este intento por congeniar estas dos variantes en la idea de cultura no es exclusivo del discurso político en Cataluña, sino que expresa un dilema propio de buena parte de las políticas culturales actuales. Sobre todo con la reinterpretación de las ideas centrales de los modelos de cultura-instrumento y cultura-elástico. Esa reinterpretación se realiza bajo dos condicionamientos propios: un tipo particular de proceso de construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política. Ya hemos hecho referencia al primer condicionamiento en el apartado anterior, cuando analizamos el desarrollo de los vínculos entre identidad y cultura. La ausencia de una referencia explícita a la dimensión política de la cultura (y por lo tanto, a la gestión del conflicto) en el discurso político de Mascarell ejemplifica el segundo de esos condicionamientos. Para las políticas públicas, el carácter político de la cultura ha sido calificado más como un problema a resolver y menos como una oportunidad.

Con la llegada de ERC, el discurso político de los responsables del Departament consolidará la expansión en la idea de cultura. Al mismo tiempo, como hemos analizado en el apartado anterior, se dejan en un segundo plano algunas de las ideas impulsadas en la etapa del PSC. Pero en definitiva, en el discurso político del consejero Tresserras la cultura es un derecho de la ciudadanía y un fenómeno transversal:

Pensar en la cultura com un fenomen transversal que té a veure amb l'economia, té a veure amb el benestar, té a veure amb l'educació, té a veure amb el civisme, té a veure amb la capacitat d'exportació, té a veure amb la imatge pública del país, amb les relacions internacionals, té a veure amb tot.

Joan Manuel Tresserras⁵⁹

El discurso político de Tresserras prioriza de forma alternativa dos marcos de políticas diferentes, en línea con otro dilema que hemos señalado para las políticas culturales actuales. Los actores políticos definen las políticas culturales al mismo tiempo como políticas sociales y como políticas de desarrollo económico, e intentan hacer compatibles ambas perspectivas a través de la apelación a la excelencia y la calidad. Pero este es un aspecto que tratamos en el siguiente apartado, dedicado al análisis de las variaciones en la imagen de la política cultural.

⁵⁹ DSPC 045/08 CPC 2007:4

4.3 El valor de la cultura y la imagen de la política cultural: cambio de orientación, ¿desorientación del cambio?

Si durante el período de continuidad de las políticas culturales, la imagen de la política reforzó el marco maestro y restringió el acceso al proceso de políticas, la crisis de legitimidad simbólica abrió la puerta a variaciones significativas en dicha imagen. Los responsables de la Generalitat buscan entonces reconstruir una imagen poderosa, redefiniendo las áreas de actuación preferentes de la política cultural y su lógica de justificación. Así, a través del discurso político, los actores impulsan el cambio en los contenidos y formas de las políticas e imprimen una nueva orientación.

Los actores tienen capacidad de agencia ideacional, inserta en un contexto de significado que condiciona su actuación. A través del discurso político, intervienen sobre la imagen de la política cultural. Los marcos de políticas que comportan los discursos incluyen un pronóstico, una posición sobre lo que podrá ocurrir si se elige una alternativa determinada y no otras. Estamos nuevamente, en este período, frente a un proceso de alineamiento de marcos, donde los valores que comporta el marco de políticas adoptado resuenan tanto en conocimientos y valores vigentes desde hace tiempo como en aquellos nuevos y emergentes. Es decir, los actores se alinean con el marco maestro y resuenan en la audiencia.

El proceso de alineamiento implicará variaciones significativas en la imagen de la política cultural de la Generalitat, reinterpretando aspectos centrales de las imágenes de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico. El resultado será la presencia alternativa de dos marcos de políticas en el discurso político de los responsables de la Generalitat. Por un lado, el del desarrollo social y de la ciudadanía; y por otro, el del desarrollo económico y de la excelencia.

a) Entre el desarrollo social y la construcción de ciudadanía

Tal y como sucede con la idea de cultura, la crisis de legitimidad de las políticas culturales y la caducidad de buena parte de los aspectos del marco maestro abren la puerta a la búsqueda de nuevos valores asociados a la cultura. Estamos frente a un proceso de amplificación de marcos, en este caso del valor (y la misión) que tiene la cultura para construir ciudadanía. El proceso de alineamiento implica la identificación y construcción de dicho valor: la cultura promueve la igualdad en términos de ciudadanía única (socio-política). Es decir, este marco de políticas del Departament se asocia con un valor aparentemente incuestionable. Pero el alineamiento es posible, además, porque en este proceso de amplificación se reformula (y no descarta) otro de los valores todavía presentes (aunque cuestionados) en el marco maestro: la cultura como constructora de sentimiento de identidad y pertenencia a una nación. Y este es un fenómeno que

excede el ámbito de Cataluña porque, como indican Miller y Yúdice (2004), la cultura recibe el valor (y la misión) de construir ciudadanía en un contexto donde las categorías de individualismo y comunitarismo se muestran caducas. Y el dilema que la política cultural asume es la continuidad en la necesidad de construcción nacional que recae sobre el gobierno.

Nuevamente, resulta útil revisar qué concepto de Cataluña está presente en el discurso político sobre la cultura y qué vinculación tiene ello con la construcción del pronóstico de la política cultural. Para Jordi Pujol, en el año 1999, junto con la cohesión interna, Cataluña debe esforzarse por crecer en civismo y calidad profesional⁶⁰. Para Pasqual Maragall, la nueva Cataluña es más terrenal que la antigua y se basa en la relatividad de “quasi tot”, porque la “Catalunya civil, crítica i oberta és l’únic absolut”⁶¹. Y, finalmente, para José Montilla “el catalanisme està basat en una concepció civil: el patriotisme dels drets i dels deures ciutadans que defineix l’avui i el demà del nostre poble”⁶². El discurso político reconoce los problemas históricos de la cultura catalana, pero así como construye un concepto de la Cataluña postnormalización, también redefine los valores asociados a la cultura en el siglo XX.

Uno de los primeros ejemplos se observan con el gobierno de CiU, cuando la política lingüística se presenta, en primer lugar, como política social (en fomento de la igualdad y la cohesión) y, en segundo plano, como política de reconstrucción nacional y recuperación de la identidad. Con la llegada del PSC a la dirección del Departament de Cultura, más que su función distintiva de la nación, el valor de la cultura que destaca la consejera Mieras es la posibilidad de construir un país “més ric cívicament i materialment, i a fer de Catalunya un país més equilibrat.”⁶³ Ahora bien, la aparente contribución de la cultura a la constitución de una ciudadanía única (en un contexto de identidades diversas) está limitada a la consolidación de derechos y deberes compartidos. En definitiva, el valor de la cultura se construye como el modo de conducta que debe ser protegido y promovido.

Les polítiques culturals han de tenir un paper cabdal en la configuració d’un concepte de ciutadania únic en drets i en deures i divers, òbviament, en identitats.” (...) La cultura s’ha d’implicar en problemes socials, com per exemple el de les polítiques culturals a favor de les polítiques d’igualtat.

Ferran Mascarell⁶⁴

Junto con el proceso de amplificación de valores se consolidan variaciones en la imagen de la política. Estos cambios dejan entrever también uno de los principales dilemas de las políticas culturales contemporáneas. La cultura forja ciudadanía y los responsables de las políticas

⁶⁰ DSPC-P 002/06, 1999:9

⁶¹ DSPC-P 002/07, 2003:3

⁶² DSPC-P 002/08, 2006:6

⁶³ DSPC 014/07 CPC 2004:8

⁶⁴ DSPC 362/07 CPC 2006: 19

culturales apelan a la centralidad de la cultura para el resto de políticas públicas. Pero al momento de profundizar en el pronóstico de la política cultural, señalan como camino principal las posibles aportaciones a la consecución de objetivos y agendas de otras políticas sectoriales. Y apelan a las externalidades de la cultura como sus valores principales.

La llegada de ERC a la dirección del Departament implica la consolidación de este marco de políticas. Como hemos analizado, se reformula la relación entre cultura e identidad nacional, lo que supone, es cierto, recuperar el énfasis en ese vínculo. Pero el consejero Tresserras construye, con su discurso político, una imagen de la política cultural que promueve la cultura como derecho de la ciudadanía y como fenómeno transversal.

En definitiva, la amplificación de determinados valores de la cultura en este particular marco de políticas impulsa variaciones en la imagen de la política cultural. La nueva lógica de justificación se presenta como más neutral, con un menor trasfondo ideológico. Las políticas culturales son necesarias porque existe la necesidad de mejorar el sistema de gobierno, es decir, tanto las relaciones entre Estado y ciudadanía como el propio gobierno de la cultura. Es la política cultural que se justifica ante la necesidad de recuperar la centralidad de la cultura en la acción de gobierno, incluyendo una perspectiva cultural en todas las políticas públicas y destacando el carácter transversal de la política cultural. Esta lógica que justifica la necesidad de las políticas culturales no es exclusiva de Cataluña sino que ilustra aspectos centrales de la dimensión simbólica de la orientación de cultura-elástico.

Ahora bien, tal y como sucedía con la construcción de los problemas públicos de las políticas y de la idea de cultura, estamos frente a un dilema no resuelto. En ningún momento el carácter político de la cultura se entiende como oportunidad sino más bien como lastre. Ni la gestión de conflictos sociales ni la de las viejas y nuevas desigualdades culturales (que están en la base de la crisis de legitimidad de las políticas culturales) resultan centrales para las nuevas lógicas de justificación de dichas políticas. En Cataluña, el camino para que las políticas culturales obtengan mayor protagonismo es casi con exclusividad el aumento de presupuesto. Un objetivo fundamental, pero que convertido en argumento central se vuelve al mismo tiempo desorientación y debilidad, pérdida del valor público de las políticas culturales para la ciudadanía, una ciudadanía que supuestamente la cultura puede y debe ayudar a construir. El marco de política del desarrollo social y la construcción de ciudadanía pierde lugar así frente a otro marco que prima en el discurso político de los responsables de la Generalitat: el del desarrollo económico y de la excelencia y la profesionalización.

b) Entre el desarrollo económico y la promoción de la excelencia y la profesionalización

Como hemos avanzado en el capítulo dedicado a la crisis de legitimidad de las políticas culturales, la apertura de las políticas culturales de la Generalitat hacia la orientación de cultura-instrumento es indicador de la caducidad de determinados aspectos del marco maestro. Se trata de un proceso que no está desvinculado de las implicaciones que tiene para la economía contemporánea la caducidad de muchos preceptos y prácticas propias del modelo de producción industrial. Y de la consolidación de una nueva economía de los valores añadidos inmateriales en el paradigma de la sociedad de la información y el conocimiento.

Ahora bien, los responsables de la Generalitat tienen un margen de agencia considerable para desarrollar un discurso político sobre la cultura que intenta dar respuesta a dicha crisis de legitimación simbólica. La alternativa que construyen los diferentes actores asocia la cultura a determinados valores. En línea con la orientación de cultura-instrumento, se destaca la aportación del sector cultural en el crecimiento económico. Pero con el paso del tiempo, este marco de políticas amplía y profundiza los vínculos entre cultura y desarrollo económico, asociando la cultura con la creatividad y, a su vez, con la capacidad de innovación y el impulso a la competitividad. En definitiva, se adoptan elementos de la dimensión simbólica de la orientación de políticas que hemos denominado de cultura-elástico.

El discurso político de los responsables de la Generalitat construye así una imagen de la política cultural como política pública necesaria para generar aquel valor añadido de carácter inmaterial. Su lógica de justificación es, en primera instancia, la promoción del desarrollo económico, en línea con la orientación de cultura-instrumento. Pero con el paso del tiempo, y en línea con la imagen de la política propia de la orientación de cultura-elástico, la promoción de la excelencia cultural al mismo tiempo que la profesionalización del sector aparecen como la racionalidad que justifica la necesidad de las políticas culturales. Finalmente, en este marco de políticas, la política cultura tiene tres roles principales: asegurar la producción cultural de calidad, facilitar la internacionalización y el reconocimiento de la cultura producida en Cataluña y promover la consolidación de la industria. La construcción y consolidación de este marco de políticas es un proceso común a todos los responsables de las políticas culturales de la Generalitat en este período, más allá del partido político que asume la dirección del Departament. Esto no significa que no existan particularidades y diferencias entre ellos.

A lo largo de este trabajo, hemos señalado tanto la significatividad de los cambios experimentados en el discurso político sobre la cultura durante el último gobierno de Jordi Pujol como los límites de ese cambio. El papel de dichos responsables de la política cultural de la Generalitat en la construcción y consolidación del marco de políticas que estamos analizando no

es marginal. Ni tampoco el proceso de relegitimación simbólica de las políticas culturales se reduce a espejo de los intereses instrumentales de los actores más poderosos. Aunque de forma limitada, este proceso implicará la reorganización de la jerarquización valorativa de la cultura en los responsables de la Generalitat, lo que nos aleja de una concepción estática de las orientaciones subjetivas. El consejero Vilajoana señala en su comparecencia parlamentaria del año 2000 la creación del *Institut Ramon Llull* como instrumento para cumplir con el objetivo de apoyar la proyección exterior de la cultura y la lengua catalanas, su prestigio y creatividad. También a partir de este momento se entiende la excelencia en la producción cultural como objetivo final de las políticas públicas. Y, por primera vez, se establece la conexión entre excelencia e industrias culturales.

El marco de políticas que impera en el Departament de Cultura extiende sus límites y abarca intereses o puntos de vista de los posibles participantes en el proceso de políticas. Es decir, se construye un marco de políticas (el del desarrollo económico y la promoción de la excelencia) que resuena en la audiencia y en el marco maestro. Es parte de esa audiencia la que se ve involucrada (o referenciada) en la elaboración del *Llibre Blanc de les Indústries Culturals de Catalunya* (2002). Este estudio recomienda mejorar el encaje del sector audiovisual en Cataluña con el español, buscar espacios de excelencia para productos culturales de origen catalán, colaborar con el Ajuntament de Barcelona para consolidar un polo industrial en la ciudad o reforzar las acciones para atraer inversión privada. La elaboración de ese estudio no implica la adopción directa de las recomendaciones que en él se formulan, pero sí ofrece evidencia para comprender el alineamiento entre este marco de política del Departament y el pronóstico compartido por buena parte de su audiencia.

Con la llegada del PSC al Departament de Cultura, y en línea con la multiplicación de los problemas públicos de las políticas y la extensión de los límites de la idea de cultura, los responsables de la Generalitat impulsan nuevas variaciones en la imagen de la política cultural. Se busca superar antiguas dicotomías (alta cultura-cultura de masas). Es en este proceso donde se consolida el marco del desarrollo económico, la excelencia y la profesionalización. De entrada, este marco de políticas permite cierta relegitimación de las políticas culturales (y en particular del gobierno) para intervenir en todos esos aspectos incluidos en la nueva definición de cultura. Los únicos límites serán aquellos de lo profesional y la calidad.

Así, el Institut Català d'Indústries Culturals se erige como el instrumento privilegiado de las políticas culturales, que tienen como objetivo impulsar, en palabras de la consejera Mieras, “un teixit industrial competitiu, proveïdor de cultura pròpia i exportador.”⁶⁵ Se afirma que las

⁶⁵ DSPC 014/07 CPC 2004: 10

políticas culturales no pueden asegurar el talento o la genialidad, pero sí que pueden dotar a los profesionales (primeros destinatarios de las políticas) de unas condiciones que favorezcan su manifestación. Para Mascarell (2005), las políticas culturales pueden ser “creatives” i “fer aflorar el capital cultural”. ¿De qué manera? Sobre todo, promoviendo la proyección internacional de la cultura, asegurando así la sostenibilidad económica de la industria cultural de Cataluña. Ahora bien, a pesar de que estos objetivos puedan presentarse como instrumentales, resultan normativos y comportan determinados valores asociados a la cultura y a su proceso de industrialización. Los marcos de política incluyen un pronóstico, una posición sobre lo que podrá ocurrir si se elige una alternativa determinada y no otras.

Por un lado, estamos frente a un proceso de amplificación del marco de políticas y alineamiento con el marco maestro. En concreto, se amplifican unas determinadas creencias, es decir, las relaciones construidas y asumidas entre dos elementos: en este caso, entre desarrollo industrial y producción cultural en lengua catalana. En el proceso de amplificación se construyen dos alternativas. Para Xavier Marcé y Ramon Bosch (2007:61), las culturas locales tienen dos opciones incompatibles, por lo que es necesario optar entre una de ellas:

Convertirse en factorías culturales útiles para el sistema global y esperar que de un alto nivel de producción surja un reducido número de propuestas de gran calidad y competitividad internacional, afrontando como contrapartida una inevitable pérdida de identidad cultural; o resistir las acometidas de este mismo sistema global limitando su producción a una actividad más reducida pero altamente comprometida con las particularidades locales.

El pronóstico que comporta el marco de políticas para cada una de estas opciones es diferente:

La primera comporta probablemente que una parte de producción sea de baja calidad, ineficaz culturalmente y condenada al fracaso económico, pero facilita el desarrollo de contexto productivo indispensable para que surja la calidad (...) La segunda puede aparentar resultados excelentes, pero a medio plazo la condena al fracaso, la desertiza creativamente y la funde económicamente.

En definitiva, la conclusión de los autores refuerza una creencia presente en el marco de políticas, construida como elemento ideacional que cognitivamente apoya la acción en la persecución de valores deseados no sólo por los autores, sino compartidos por su audiencia:

Sólo cabe adherirnos a la tesis del desarrollo industrial, a la conversión de Catalunya en una factoría cultural y especializada de lo global (...) Y hacerlo con la convicción final de que ello redundará en el progreso real de la producción cultural en lengua catalana y en el mantenimiento de una especificidad cultural singular.

En esta posición, se define como primer mercado cultural de referencia el español. De esta manera, los responsables del Departament de Cultura consolidan una nueva imagen de la política cultural, que ya no se justifica bajo la lógica de la necesidad de crear un sistema de identificación propio de Cataluña, pero que incluye entre su pronóstico de resultados un elemento central del marco maestro: la necesidad de asegurar la producción cultural en lengua catalana.

Ahora bien, los autores amplifican otras dos creencias en este proceso de alineamiento entre marcos. La primera respecto al vínculo entre desarrollo industrial (en un sentido de producción cultural extensiva) y producción cultural de calidad o excelencia. Un vínculo directo, excluyente y unidireccional entre el primero y la segunda. La convicción es que el desarrollo industrial es la alternativa para conseguir propuestas de excelencia cultural y competitividad. Al mismo tiempo, estamos frente a la ampliación de una nueva creencia. Se argumenta que el desarrollo industrial no sólo asegura la producción cultural de calidad sino que también es clave para facilitar el acceso a la cultura por parte del conjunto de la sociedad⁶⁶. Se apela a otro de los valores centrales del marco maestro: la accesibilidad. Así, para Marcé y Bosch (2007: 25): “El único objetivo plausible para una política cultural es la accesibilidad (...) que a la postre es la idea clave que determina la legitimidad de la acción pública respecto de la cultura.” Se reconstruye la imagen de la política cultural y se la relegitima, al menos en parte.

Finalmente, con la llegada de ERC al Departament de Cultura, el discurso político del consejero Tresserras consolida el marco de políticas del desarrollo económico y de la excelencia y la profesionalización, al tiempo que profundiza en la revisión crítica de la imagen de la política cultural en Cataluña. El pronóstico presente en el marco de políticas impulsa la reorientación de las ayudas y subvenciones al sector industrial. Es necesario, para Tresserras (2010) “fer una aposta clara per l’excel·lència i per la qualitat”. I desplazar el acento en ayudas de tipo automático o soporte genérico hacia “la tria, l’ambició i el bon posicionament en el mercat.” Finalmente, “el que hem de veure és si podem desplaçar l’accent dels nostres prioritats cap a la promoció, cap al màrqueting, cap a la distribució.”⁶⁷ En definitiva, por un lado cabe concluir que se consolidan las variaciones respecto a la imagen de la política propia del período normalizador. Pero también resulta evidente que el proceso de alineamiento de marcos es sensiblemente diferente al producido durante la etapa inmediata anterior.

El pronóstico que comporta el marco de políticas apela a que artistas y empresas culturales “siguin també expressió de catalanitat, que no amaguin la seva marca d’origen”⁶⁸. Se busca así promover la singularidad (la particularidad lingüística pero también de punto de vista) como elemento de definición y afirmación interna pero a la vez como estrategia de diferenciación en el mercado global. En línea con la construcción de los problemas públicos de las políticas y de la

⁶⁶ “Si acceptem que estem en una societat de la informació i la comunicació i acceptem que la cultura és essencialment un element de la comunicació i la informació (a partir de construccions estètiques), que aporta continguts, el paper de la indústria cultural és un vas comunicant que explota i multiplica les possibilitats d’aquesta societat. Això té una dimensió econòmica, la informació i el coneixement és font de negoci, la cultura també ho és. A més, la cultura (com la informació i la comunicació) té valors afegits, ens enriqueixen, ens fan millors, ens permeten pensar, ens individualitzen, ens fan diferents. Aquesta segona no està renyida amb la primera.” (Entrevista a Xavier Marcé)

⁶⁷ DSPC 045/08 CPC 2007:5.

⁶⁸ *Ibidem*.

idea de cultura, estamos frente a un proceso de alineamiento de marcos: un proceso de amplificación de una determinada creencia, en este caso cuestionando una dicotomía que obstaculiza la acción colectiva en la persecución de los valores deseados. El marco de políticas se clarifica y robustece porque cuestiona que el desarrollo industrial sea contrario e incompatible con el deseo de reproducción nacional. Pero el proceso de alineamiento se basa también en la extensión del marco de políticas, porque pronostica que la promoción de la excelencia (objetivo consolidado en el marco maestro) permite compatibilizar desarrollo industrial y reproducción nacional. Promover la calidad de la producción cultural implicaría explotar su singularidad, en este caso de carácter doble: nacional y competitiva global.

Este pronóstico está vinculado a uno de los análisis más repetidos por Tresserras: durante la segunda mitad del siglo XX se vuelve evidente la imposibilidad de reproducción espontánea de la nación y del sistema cultural catalán. Pero al mismo tiempo se postula que la construcción histórica de una nueva cultura popular catalana es una posibilidad pendiente. El marco de políticas se flexibiliza, al menos en parte, incorporando intereses y puntos de vista presentes en el marco maestro, como la necesidad de modernización de la cultura catalana así como de sus industrias culturales. Todo ello en colaboración con los medios de comunicación. A través de este marco de políticas, los responsables de la Generalitat impulsan la construcción de una imagen de la política cultural como decisiva para cumplir con los objetivos señalados.

Como hemos analizado, este posicionamiento implica la inclusión de objetivos de carácter político-culturales respecto al papel de la industria. Ahora bien, este replanteamiento queda reducido al ámbito de la construcción de una nueva cultura popular catalana. Así, se descarta la alternativa de repensar de forma más general el tipo de actores que se consideran parte de la industria cultural en Cataluña y la distribución de poder existente entre ellos.

Volveremos sobre las limitaciones del marco de políticas que combina desarrollo económico e industrial con la promoción de la excelencia y la profesionalización. Para nosotros, este marco puede comportar la reproducción de uno de los dilemas centrales de las políticas culturales contemporáneas: la dificultad para establecer diferencias entre interlocutores y destinatarios de sus acciones y, así, el cuestionamiento de su valor público. A analizar este aspecto nos dedicamos en el próximo apartado.

4.4 La motivación para la acción: de la búsqueda de consenso a la cooptación

Això és el que demana, això és el que exigeix la cultura catalana,
i això és el que necessita Catalunya.

Ferran Mascarell⁶⁹

Como hemos explicado, todo discurso político anuncia el tipo de relación prefigurada entre el gobierno y el resto de los actores que se considera necesaria para desarrollar las políticas. Cada marco de políticas comporta una definición sobre quién es llamado a resolver el problema público de las políticas. Durante casi veinte años, el gobierno de la Generalitat se presentó como el único organismo (frente al resto de los gobiernos y los agentes privados) capaz de desarrollar un programa político en materia cultural como el de la normalización. Se definió así la viabilidad de la alternativa escogida según los protagonistas de la misma.

Tras la citada y analizada pérdida de legitimidad institucional y simbólica de las políticas culturales, el discurso político de los responsables de la Generalitat presenta, a partir de finales de la década de 1990, un giro significativo en los patrones de interacción que prefigura. Se reconoce la necesidad de contar, al menos, con una mayor variedad de actores político culturales. Los diferentes responsables de las políticas culturales de la Generalitat reconocen la caducidad de la motivación inscrita en buena parte del marco de políticas que impera en el Departament de Cultura durante más de veinte años. Y se alinean con un modelo de gobierno multinivel de la cultura, que resulta un aspecto emergente en el marco maestro.

Por un lado, estamos frente a un proceso de amplificación de determinadas creencias, en particular sobre la eficacia de la acción colectiva. Los responsables de la Generalitat robustecen un marco de políticas que promueve la acción de una variedad de actores públicos y privados como contingente al pronóstico previsto. Es decir, se promueve el cambio de políticas pero como necesariamente ligado a la acción colectiva. Ahora bien, el alineamiento no consiste en una modificación instrumental racional del propio discurso, que se adaptaría para reforzar una posición de poder. Sino que los responsables de la Generalitat identifican (entre los marcos de aquella variedad de actores) posiciones sobre quiénes deberían participar en el proceso de políticas y se alinean con algunas de ellas. Estamos frente a un proceso de extensión de marcos, una continua y doble modificación del marco de los actores y, al menos en parte, del marco maestro.

Demos paso entonces al análisis de las particularidades de estos procesos, tanto en el ámbito de las relaciones entre gobiernos territoriales como entre la Generalitat y los actores privados.

⁶⁹ DSPC 362/07 CPC 2006: 20

a) El gobierno del territorio: el reconocimiento de la red de actores y sus limitaciones

A partir del último gobierno de Jordi Pujol (1999-2003), el discurso político de los responsables de la Generalitat revela por primer a vez, aunque de forma incipiente, la necesidad de trabajar en conjunto con las instituciones de otros territorios de lengua catalana, y de establecer convenios puntuales con el Instituto Cervantes. Con la llegada del PSC a la dirección del Departament, el discurso político de sus responsables revisa el papel de la Generalitat como agente activo tanto en la construcción de políticas culturales europeas como a nivel estatal.

Si bien se trata de un cambio de enfoque en las relaciones entre los diferentes gobiernos, el discurso político revela las dificultades del cambio. La mayor participación de la Generalitat en la construcción de políticas estatales y supra-estatales no implica la clarificación en el reparto de competencias entre el Departament y el Ministerio de Cultura. En este sentido, el discurso político presenta ideas enfrentadas y por momentos nuevamente da la pauta de cierta desorientación. Si en algún momento los responsables de la Generalitat reclaman al Ministerio un papel activo en la promoción de la cultura y la lengua catalanas, en otro se discute su razón de ser; si en algún momento se ve como fuente de recursos económicos, en otro se acepta con desconfianza su participación en los consorcios de los grandes equipamientos culturales.

Respecto a la relación con los gobiernos locales, el cambio resulta probablemente más evidente aún, ya que se parte de una relación conflictiva durante el período anterior. Pero lo cierto es que el discurso político reconoce la necesidad de conseguir un mayor grado de colaboración entre Departament de Cultura y dichas instancias de gobierno. Por eso, se hace referencia a la necesidad construir redes que articulen el trabajo de los equipamientos (y ya no sólo los de gran tamaño) entre sí. Y se apela a la participación de los ayuntamientos, diputaciones y consejos comarcales en los diferentes planes de construcción, renovación o rediseño de dichos equipamientos. La insistencia en este aspecto tiene que ver con la necesidad de establecer criterios estratégicos para su desarrollo, pero también con la voluntad de que el Departament de Cultura ejerza un papel de coordinación. Se intenta reconstruir así los parámetros de interacción con estos actores, aunque con la idea de que la Generalitat tenga un papel significativo en el territorio, por ejemplo a través de las delegaciones territoriales.

Un cambio significativo se observa también en las referencias al papel de Barcelona. La tensión entre la capital y el resto el territorio se intenta transformar en equilibrio y reconocimiento. Equilibrio en cuanto al reconocimiento de la acción de Barcelona, que para el presidente Pujol es “una gran capital que no ha xuclat la resta del país i que, en canvi, projecta vitalitat a tot el conjunt.”⁷⁰. Y reconocimiento de las características y el potencial singular de la

⁷⁰ DSPC-P 002/06, 1999:11

capital, que permite a la cultura catalana participar en las más importantes dinámicas internacionales. Sin embargo, el discurso político no establece de qué manera la Generalitat puede colaborar para que Barcelona cumpla con dos roles bien diferenciados: motor y dinamizador de la producción cultural del resto de Cataluña y al mismo tiempo marca internacional de la cultura catalana.

b) El gobierno de lo público y lo privado: la motivación de las políticas y sus límites

¿Qué parámetros de interacción prefigura el discurso político respecto a la relación entre Departament de Cultura y los agentes privados? La presentación del consejero Vilajoana en la comisión de política cultural del Parlament es un primer indicio del intento de imprimir un giro a la conflictiva relación con los agentes de la industria cultural hacia finales de la década de 1990. Su intervención detalla la necesidad de contar, ante los nuevos retos derivados del proceso de globalización, con unos agentes consolidados. Y la creación del ICIC se presenta como herramienta estratégica para colaborar con el sector. Consenso, coordinación y complementariedad son palabras repetidas, aunque también es significativa la falta de propuestas concretas, tanto en lo que se refiere a las responsabilidades a asumir por cada agente y por el Departament, como respecto al objetivo común a abordar. Es el período en el que se elabora el *Llibre Blanc de les Indústries Culturals de Catalunya*, que, como señala Cramerí (2008) defiende la idea de que las empresas están mejor preparadas y son más flexibles que la administración para competir en el mercado global.

Por su parte, el discurso político sobre la cultura revela también la necesidad del Departament de Cultura de intentar recomponer el vínculo con los colectivos de artistas. Como hemos avanzado, esta voluntad se trasluce, en ocasiones, en patrones de interacción propios de relaciones de cooptación, no exentas de conflicto. Así, el consejero Vilajoana señala en su discurso las voces de colectivos instituidos como interlocutores, como la *Associació d'Artistes Visuals de Catalunya* o la *Federació d'Arts Decoratives*.

A partir del primer gobierno tripartito, la consejera Mieras y el consejero Mascarell insisten en la necesidad de que el sector industrial se fortalezca, a partir de la concentración empresarial y la búsqueda de nuevos mercados. En el caso de Mieras, se hace hincapié en el mercado español y sobre todo en el sector audiovisual. En el de Mascarell, la referencia es el ámbito internacional, y es significativo también, a diferencia de la consejera, el énfasis, el espacio y las voces del sector del libro a las que da lugar su presentación.

El discurso revela entonces un acercamiento entre gobierno de la Generalitat y determinados agentes de los llamados sectores culturales, que se presenta como el establecimiento de reglas de

carácter racional y acuerdos estratégicos. Pero que también prefigura un tipo de relación donde el gobierno intenta buscar el consenso y se acerca a la cooptación del discurso político por parte de la voz de dichos agentes. En el cómo hacer política cultural está aparentemente la llave para el cambio, y es sobre ello donde el discurso político de los responsables del Departament insiste. Cooperación, concertación, diálogo, acuerdo, pacto, contrato programa son los términos que más se subrayan. ¿Y con quién? Como explica el consejero Mascarell, esos patrones valen para las relaciones “amb els quatre agents al meu entendre, principals en el desenvolupament cultural del nostre país: els creadors, els ajuntaments, l’associacionisme cultural i les empreses creatives.”⁷¹ Sin embargo, si bien se plantea un cambio en el papel de la administración, el rol de los responsables de los poderes públicos será omnipresente. “La nostra principal missió és, en primer lloc, pensar, en segon lloc, animar, i en tercer lloc, fer. Pensar per a tots en funció dels interessos col·lectius” (Mascarell, 2005: 154)

En este sentido se puede analizar la ausencia de referencia o de voz en la construcción del pronóstico de la política cultural de lo que podríamos llamar usuarios, público o simplemente ciudadanía no estrictamente organizada alrededor de los sectores culturales. El papel que tienen las iniciativas de carácter asociativo en el discurso político sobre la cultura es testimonial. No se presenta modelo o plan de interacción entre el Departament y este conjunto de organizaciones. Y las pocas referencias, por ejemplo la del consejero Mascarell, se refieren a este ámbito como el de las “pràctiques culturals amateurs”, “associacions ateneistes” o “centres d’estudis locals”⁷². Lejos quedan entonces de tener voz en la construcción de los problemas y soluciones de la cultura en Cataluña organizaciones que identificamos con los términos de tercer sector o movimientos sociales.

Se profundiza así el carácter sectorial de la motivación de las políticas culturales. La definición sobre quién es llamado a resolver el problema público de las políticas queda limitada entre la omnipresencia de la administración pública, por un lado, y las iniciativas privadas de carácter sectorial, por el otro. Hemos analizado en este sentido el desarrollo de las relaciones entre gobierno y agentes de la industria cultural. En las palabras de Xavier Marcé podemos identificar el alineamiento de marcos en la motivación de las políticas públicas de promoción de la industria cultural: se entiende como intrínseco el valor público de unas acciones que dan soporte a un determinado conjunto de empresas:

⁷¹ DSPC 362/07 CPC 2006: 12 Es significativo que Dolors Camats, diputada de ICV-EU, partido del gobierno al que pertenecía el consejero Mascarell, sea quien le recordara en su sesión informativa del año 2006 que “és important, per tant, tenir present el paper i el parer dels artistes, dels creadors i dels distribuïdors i empresaris, però ho és també que es prenguin en consideració les opinions i voluntats de les iniciatives culturals que avui s’expressen des de nous agents i des de nous moviments. També l’art que es fa des del carrer, al carrer o pel carrer hi té molt a dir.”

⁷² DSPC 362/07 CPC 2006: 13

La política de l'ICIC és implícitament una política de cara al ciutadà, perquè treballa amb empreses que volen ser sostenibles, la sostenibilitat té a veure amb els públics. És evident que Focus treballa per als ciutadans perquè si no ho fes no podria seguir existint. Una empresa que es dedica a vendre entrades no pot evitar (si has de ser rentable)... no pot aconseguir-ho si no ho és, seria un oxímoron, no? Per tant, les empreses son implícitament un objectiu social, perquè sense vendre no sobreviuen.

(Entrevista a Xavier Marcé)

Este proceso impulsa el cambio en las políticas culturales pero al mismo tiempo limita la reconstrucción de su valor público. En la motivación de las políticas, no hay espacio para el debate sobre la necesidad y la manera en que determinadas acciones dirigidas a determinadas organizaciones pueden y deberían revertir sobre el conjunto de la ciudadanía. No hay lugar para debatir las diferencias entre interlocutores y destinatarios de las políticas.

También en este sentido hemos analizado las negociaciones para la creación del CONCA. La presentación de la consejera Mieras en el Parlament trasluce una concepción que desacredita el rol del futuro consejo. Presentado como una necesidad exclusivamente sectorial, se acentúan sus funciones asesoras y su dependencia (más que cualquier otro organismo del tipo *arm's lenght*) del Departament de Cultura. Una vinculación no sólo orgánica sino también respecto a los objetivos y el desarrollo regular.⁷³ Finalmente, si bien la presentación del consejero Tresserras reconoce de forma explícita la importancia del futuro consejo y su carácter ejecutivo, es decir, su potestad para implementar decisiones y asignar recursos económicos, no parece que lo mismo suceda con su carácter político. En este sentido Tresserras separa la tarea del gobierno, definida como la de “fer política” frente a las decisiones que podrá tomar el consejo, “atenent a consideracions de caràcter professional, de caràcter tècnic, de caràcter estètic, de caràcter especialitzat, i no atenent a consideracions de caràcter polític.”⁷⁴

Por último, fortalecer las industrias culturales es también para el consejero Tresserras un objetivo explícito de la política pública. Sin embargo, una vez conseguida cierta normalidad en el mercado cultural, su discurso remarca que es también el sector privado quién debería hacer un esfuerzo importante para resolver los problemas de la cultura en Cataluña. La tarea de la política pública, por su parte, será facilitar la ampliación del mercado y la mejora de las vías de distribución para que los productos arriben al público. En definitiva, se trasluce la tensión entre la acción de los agentes culturales y la voluntad política del consejero. Por eso no extraña que Tresserras considerara que el Departament de Cultura debía impulsar debates de fondo sobre las políticas culturales, porque “en el terreny cultural hi ha algun tipus de reflexió estratègica que

⁷³ Nuevamente la intervención de la diputada Camats, integrante de la coalición de gobierno de la consejera, dejan en evidencia esta perspectiva: “El paper de la conselleria és clau, però el sector té voluntat, demanda i aspiració d'aportar i contribuir-hi, i la creació del consell de la cultura i les arts pot obrir tot un camí que no sabem on ens durà, i cal que siguin ambiciosos i valents per deixar-se endur.” (DSPC 014/07 CPC 2004: 22)

⁷⁴ DSPC 045/08 CPC 2007:23

caldria fer i que habitualment no es fa.”⁷⁵ Algunas de las soluciones planteadas en este sentido son el debate público, el establecimiento de marcos y contratos programa en el sector público, la colaboración con el sector privado y el apoyo a organizaciones de profesionales. Sin embargo, nuevamente el debate público sobre el papel de los agentes de la industria cultural queda limitado a contrarrestar una tendencia del mercado que empobrecería el marco catalán de referencias culturales y reforzaría la sustitución por otras culturas.

Finalizamos aquí el apartado de análisis del papel que tienen los responsables de la Generalitat en el proceso de relegitimación simbólica de las políticas culturales. Su margen de agencia a través del discurso político y los procesos de alineamiento de marcos que impulsan el cambio de políticas. Damos paso entonces al apartado de conclusiones de este capítulo.

5. CONCLUSIONES

En este capítulo, hemos puesto en juego la parte de nuestra narrativa genérica que se refiere a las condiciones y factores que explican el establecimiento de un período de cambios significativos de las políticas culturales. Consideramos que este análisis puede ser de utilidad no sólo para el dominio de la política cultural, sino también para otros ámbitos de políticas. Pero, al igual que en el capítulo dedicado al análisis de la continuidad de las políticas, dejamos una reflexión de ese tipo para las consideraciones finales de la tesis. Nos centramos en este apartado en comprender cómo el desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat ofrece elementos para responder otras preguntas centrales de esta investigación. ¿Cómo se puede caracterizar el desarrollo histórico de las políticas culturales y cuáles son sus principales consecuencias? ¿Qué enseña nuestro caso de estudio sobre el desarrollo de las grandes orientaciones de políticas culturales construidas en los apartados teóricos? ¿Cómo los actores del caso de estudio reinterpretan dichas orientaciones bajo sus condicionamientos propios (un tipo particular de proceso de normalización y construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política)? En este período que va desde la crisis de legitimidad simbólica e institucional de las políticas culturales de la Generalitat (finales de la década de 1990) hasta la aprobación del CONCA (2008), los actores estudiados incorporan elementos de las orientaciones que hemos denominado de cultura-instrumento y de cultura-elástico. Este análisis nos permite entonces ilustrar la dimensión simbólica y la dimensión procesual de dichas orientaciones.

⁷⁵ DSPC 045/08 CPC 2007:28

5.1 La dimensión simbólica

Las políticas culturales de la Generalitat permiten ilustrar los resultados que se derivan de la combinación de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico. Nuestro caso es relevante para discutir los elementos de la dimensión simbólica de ambas orientaciones presentados en el marco teórico. La tabla 12 resume los hallazgos de dicha discusión.

Tabla 12. Dimensión simbólica de las políticas culturales de la Generalitat (período cambios significativos). Esta tabla recupera los elementos analíticos presentados en la tabla número 3 (página 76). Fuente: elaboración propia

		<i>Cultura-instrumento + Cultura-elástico</i>
DIMENSIÓN SIMBÓLICA	Problema a resolver	-Cultura nacional: falta de ambición y proyección internacional (distribución) -Falta de lugar de la cultura (calidad y centralidad) -Carácter político
	Idea de cultura	-Valor añadido inmaterial -Identidad nacional-competitiva -Cultura con mayúsculas
	Posición frente a la diversidad	-Fenómeno a integrar bajo condiciones -Oportunidad de afirmación nacional y expansión industrial
	Valores asociados a cultura	-Externalidades económicas y sociales -Construcción de ciudadanía <i>nacional</i>
	Justificación de la política pública	-Desarrollo: económico, social, cultural -Lógica neutral
	Rol de las políticas culturales	-Producción cultural de excelencia -Catalización del sector cultural: industrialización y distribución

En primer lugar, ¿ayuda el análisis de nuestro caso de estudio a comprender el desarrollo de los principales problemas públicos de las políticas culturales contemporáneas, en particular aquellos de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico? Estamos frente a dos grandes ejes de problemas públicos. El primero, la aparente contradicción entre un contexto de globalización y la promoción de la diversidad cultural. Resulta propio de la orientación de cultura-instrumento que los poderes públicos interpreten como lastre para una cultura nacional su aislamiento. Participar en la construcción del nuevo orden cultural mundial se interpreta como necesidad. Y la diversidad cultural aparece como incipiente factor de interés. Ahora bien, el diagnóstico propio de la orientación de políticas que hemos denominada de cultura-elástico señala la falta de ambición de las culturas nacionales (expresadas en su falta de proyección internacional) como uno de los principales problemas en este contexto. Así, el problema para una cultura estará en la distribución (y no tanto en la producción) de los productos culturales. Este discurso político reconoce definitivamente la diversidad cultural como fenómeno a integrar en el seno de las políticas, pero bajo ciertos condicionamientos. La diversidad cultural se entiende como aquello

que permitirá construir un único pueblo, realizar una afirmación nacional, aunque basada en una idea cada vez menos abstracta de la nación.

El segundo de los ejes de problemas públicos es el que hemos denominado la falta de lugar de la cultura. Propio de la orientación de cultura-instrumento es la necesidad de demostrar la utilidad de la cultura tanto para el desarrollo social como, sobre todo, el económico. La falta de lugar de la cultura se asocia a su falta de calidad y capacidad para modernizarse. La debilidad del sector industrial se repite como diagnóstico en este sentido. Ahora bien, nuestro caso de estudio refleja un problema destacado en la orientación de cultura-elástico: la falta de centralidad de la cultura entre las prioridades de gobierno. La lateralidad de los aspectos culturales en la política pública. Analicemos cómo estos problemas se despliegan en las ideas de cultura.

Nuestro caso de estudio ilustra el proceso de expansión de los límites en la idea de cultura. La cultura se desarrolla como arena de representaciones y elecciones explícitas, un espacio omnipresente desde el cual se puede intervenir en toda la esfera social y económica. Una primera ampliación implica la actualización del vínculo entre identidad nacional y cultura. Propio de la orientación de cultura-instrumento es vincular la identidad nacional a la producción cultural, es decir, a la capacidad para generar bienes, productos y servicios. Este proceso se profundiza en la orientación de cultura-elástico, donde al tiempo que la cultura se entiende como sistema productivo de acumulación de bienes, conocimientos y valores, la identidad se redefine como condición de existencia a la vez que herramienta de competencia. La identidad resulta fuente de atracción económica, la fuente por excelencia. La cultura es la materia (paradójicamente presentada como de carácter inmaterial) con la que se moldea la economía en una sociedad posindustrial, es la condición de existencia de la economía.

Ahora bien, como advierte Williams (1980), en sociedades de capitalismo avanzado sería un error ignorar el carácter material de la producción de un orden cultural. Se aísla así el arte o la producción de ideas como si se tratara de una superestructura alejada de las prácticas reales y productivas, separadas de viejas y nuevas desigualdades. Una orientación de políticas culturales que valora la cultura como elemento añadido de carácter inmaterial ha implicado un doble procedimiento: cierto reconocimiento de la importancia social y económica de la cultura pero la deriva en su consideración como analgésico para desinflamar desigualdades sociales y económicas.

Una segunda ampliación es la que hemos denominado cultura con mayúsculas. La incorporación de los conceptos de base antropológica y sociológica de la cultura en las políticas públicas implica una crítica a la idea restringida de cultura: se revaloran sus manifestaciones calificadas como populares y masivas, al mismo tiempo que se busca superar dicotomías

establecidas (alta cultura, cultura de masas). Implica también el intento de ir más allá de la definición de cultura como aquello que genera estrictamente el sector cultural.

Sin embargo, la ambigüedad inherente a cualquier concepto de cultura ha acabado por transformarse en proliferación de significantes vacíos como característica de las políticas culturales. El discurso político que promueve la expansión del concepto de cultura es indicador y a la vez condición de la indefinición de los contornos en el dominio de las políticas culturales. Se presenta tan desorientado un discurso político basado en una idea de cultura desconfiada de cierta complejidad y amplitud como aquella que promueve su ampliación indiscriminada. Sobre todo si no se problematiza quién controla los mecanismos de producción cultural, y cómo se puede facilitar el acceso a dicha producción. Así, la idea multidimensional de la cultura acaba reduciéndose a su dimensión económica y a un tipo particular de industrias culturales. Profundicemos entonces en el análisis de estos procesos prestando atención a otros aspectos clave de la dimensión simbólica de las políticas culturales contemporáneas: los valores asociados a la cultura, así como la lógica de justificación de las políticas públicas.

Nuestro caso de estudio ilustra la convivencia de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico en las políticas culturales contemporáneas. Por un lado, las externalidades de la cultura son presentadas como uno de sus valores principales. La cultura se entiende como aportación a la consecución de objetivos de diversas agendas sectoriales: regeneración urbana, crecimiento económico, educación, salud, etc. La lógica de justificación de la política cultural es la promoción del desarrollo económico y social. Los beneficios complementarios e instrumentales no son, por lo tanto, exclusivamente en el ámbito económico, sino que se consolida la idea de impacto social de las políticas culturales⁷⁶. Pero estos elementos de la dimensión simbólica de la orientación de cultura-instrumento conviven con aquellos propios de la de cultura-elástico.

En lo que respecta al impacto social, la cultura se asocia al consenso y al equilibrio social, a la capacidad para construir ciudadanía en un contexto donde las categorías de individualismo y comunitarismo se muestran caducas. Se reformula (sin descartar) la función de la cultura como constructora de identidad nacional. Así, la lógica de justificación de la política cultural se presenta como más neutral, con un menor trasfondo ideológico, destacando el carácter transversal de una política de este tipo. Sin embargo, el carácter político de la cultura continúa entendiéndose más bien como lastre. Ni la gestión de conflictos sociales ni la de las viejas y nuevas desigualdades culturales resultan centrales para estas lógicas.

⁷⁶ El discurso político del nuevo laborismo desarrolla esta perspectiva (Belfiore, 2006), que funciona como referente para las políticas culturales de la Generalitat.

Finalmente, en una economía de los valores inmateriales añadidos, la convivencia entre las orientaciones de cultura-instrumento y cultura elástico ilustra la ampliación de valores asociados a la cultura: creatividad, innovación y competitividad. La promoción de la excelencia cultural al mismo tiempo que la profesionalización del sector aparecen como centrales en la racionalidad que justifica la necesidad de las políticas culturales. La política cultural tendría tres roles principales: asegurar la producción cultural de calidad, facilitar la internacionalización y promover la consolidación de la industria.

El desarrollo industrial se presenta entonces como facilitador, al mismo tiempo, de la producción cultural de calidad, la reproducción de las culturas nacionales y el acceso a la cultura por parte del conjunto de la población. Por su parte, la recuperación del concepto de excelencia está vinculada con la necesidad de reducir la injerencia partidista en la financiación de la cultura. Se impulsa la búsqueda de criterios objetivos de evaluación de la acción pública, una tendencia que comportará la ausencia de debate público sobre las relaciones entre objetivos político culturales y criterios de excelencia. Se apela a una visión aparentemente racional instrumental de la excelencia y la profesionalización sectorial, una visión desvinculada de las relaciones de poder en el propio ámbito de la industria cultural y fuera de él. En este contexto, los representantes de intereses específicos adquieren una posición privilegiada en la definición de dichos criterios. Un elemento presente también en la motivación para la acción colectiva construida en el discurso político sobre la cultura.

¿Qué agentes son llamados a resolver los problemas públicos de las políticas culturales? Propio de la orientación de cultura-instrumento es el discurso político que presenta las empresas como agentes mejor preparados que la administración para competir en el mercado global. Se apela entonces a la acción del sector industrial, a partir de la concentración sectorial y la búsqueda de nuevos mercados. Se profundiza así el carácter sectorial de la motivación de las políticas culturales, volviéndose evidente la ausencia en la construcción del pronóstico de la política cultural del colectivo de usuarios no estrictamente organizado alrededor de los sectores culturales.

Propio de la orientación de cultura-elástico es la construcción de una motivación donde el rol de los responsables de los poderes públicos, menos centralizado y más de acuerdo con un gobierno multinivel, continuará omnipresente. El valor público de la política, se argumenta, está en el diseño de herramientas específicas para la promoción de cada uno de los agentes (básicamente, empresas y creadores). Es un valor aparentemente intrínseco, que desplaza el debate sobre cómo determinadas acciones dirigidas a determinadas organizaciones revierten

sobre el conjunto de la ciudadanía. O que circunscribe el debate al papel de la industria en la construcción de un marco propio de referencias a nivel nacional.

5.2 La dimensión procesual

El desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat en este período de cambios significativos ilustra los resultados que se derivan de la combinación de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico. Nuestro caso es relevante entonces para discutir los elementos de la dimensión procesual de ambas orientaciones presentados en el marco teórico. La tabla 13 resume los hallazgos de dicha discusión.

Tabla 13. Dimensión procesual de las políticas culturales de la Generalitat (período cambios significativos). Esta tabla recupera los elementos analíticos presentados en la tabla número 4 (página 77). Fuente: elaboración propia

Orientación de política cultural		<i>Cultura-instrumento + Cultura-elástico</i>
DIMENSIÓN PROCESUAL	Relación políticas culturales - receptores	-Cultura <i>con la gente de la cultura</i> : dependencia políticos-políticos, político-sector
	Perfil del actor cultural	-Productor y gestor: homogeneización y priorización del carácter profesional
	Distribución de recursos de poder entre actores	-De la asimetría (industria) a la simetría variable
	Tipo de relación gobierno- resto de actores	-Esferas de gobierno: racionalización -Actores privados: sectorialización y <i>desetatisation</i>
	Aproximación gubernamental a la solución de problemas	-Reacción-anticipación: redefinición de los límites público-privado, expansión (socialización) limitada del conflicto

En primer lugar, ¿qué tipo de relación entre las políticas culturales y el conjunto de la ciudadanía ilustra nuestro caso? Hemos podido analizar el origen de un fenómeno paradójico, en buena medida limitador de la apertura en el subsistema que estamos analizando. Se trata de una nueva manera de entender la relación entre políticas culturales y sus receptores, que hemos denominado como *cultura con la gente de la cultura*. Un tipo de relación propio de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico, que refuerza el vínculo y la dependencia entre políticos (en primer lugar) y organizaciones profesionales sectoriales, excluyendo la diversidad de posibles participantes del proceso de políticas.

El perfil del actor cultural estará marcado por la convivencia del productor cultural (en la orientación de cultura-instrumento) con la figura del gestor cultural (en la de cultura-elástico), dejando atrás perfiles como el de animador cultural. Nuestro caso de estudio ilustra la incorporación al gobierno de técnicos y cargos políticos formados en el perfil del gestor cultural. Por un lado, este proceso homogeniza la mirada de los responsables del diseño e implementación de las políticas. El acento recae así sobre el carácter profesional de los proyectos creativos, más que en la dinamización social o la participación en la construcción de políticas públicas. Y por

otro, fortalece la posición de poder de la administración, que incorpora significativos recursos cognitivos.

¿Qué tipo de relación se establece entre el gobierno y el resto de los actores organizados? ¿Cuál la aproximación gubernamental a la solución de los problemas generadores de políticas? Nuestro caso de estudio ilustra elementos de la orientación de cultura-instrumento, donde el gobierno ensaya una respuesta reactiva frente a un escenario de conflictos explícitos con agentes del sector privado. Se apela, aunque de forma incipiente, a acuerdos explícitos. Se introducen mecanismos de sectorialización y privatización de determinados servicios públicos.

La política cultural, se argumenta por primera vez de forma explícita, debe contar con un organismo público dedicado a la promoción empresarial. Los gobiernos buscan un doble impacto: el desarrollo autónomo de la industria cultural, pero con un rol especial en la promoción de la cultura entendida como propia de la nación. En este sentido, a diferencia de lo que sucedía en las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción, determinados agentes del sector industrial (que comparten ese doble objetivo) se consideran objeto de gobierno. Una posición que impulsa la financiación de proyectos de impacto en términos de asistencia y consumo, evaluando su viabilidad económica y concentración por sectores. El debate sobre los objetivos político-culturales de las acciones de soporte a la industria cultural queda limitado a determinados actores. Aquellos que participan de un particular proceso de construcción nacional, guiado por la excelencia y la competitividad y aparentemente exento de conflicto. Las políticas sobre la industria cultural tienen dificultades para expresar su valor público.

Nuestro caso de estudio ilustra también elementos de la dimensión procesual de la orientación de políticas de cultura-elástico. La respuesta reactiva por parte del gobierno ante la pérdida de legitimidad se combina con una posición anticipativa. El gobierno busca establecer consensos con los agentes del sector privado, en un tipo de relación marcada por la cooptación de las políticas por parte de estos últimos. Se renegocian los límites de lo público y lo privado en el ámbito de la cultura: lo público definitivamente es responsable de la promoción de lo privado, al tiempo que lo privado está en la base de la legitimidad institucional de la actuación pública.

Este proceso comporta el cuestionamiento de los instrumentos con los que el gobierno interviene cuando busca superar la lógica de la administración “repartidora”. Por un lado, la tensión se manifiesta entorno a dos dicotomías: tecnificación-repolitización y transversalidad-sectorialidad de los instrumentos de intervención del gobierno. Y por otro, en la concepción de un sistema cultural que diferencia creadores, sectores industriales y agentes distribuidores. En este caso, el gobierno se enfrenta a las tensiones que supone definir y establecer límites entre estos agentes. Finalmente, la política de promoción de un sistema cultural en estos términos

deriva en un contrato particular, que no permite incorporar de forma significativa ni las iniciativas de participación de la sociedad civil (de forma individual o colectiva) ni el acento político-social de las acciones culturales. Y lo que suponía un proceso de cambio y relegitimación de las políticas culturales se presenta limitado.

Propio de la orientación de cultura-elástico es también la posición del gobierno adoptada con la creación de un consejo de la cultura y de las artes. Se apuesta por la *desetatisation*, es decir, la reducción de la intervención directa del gobierno y la adopción de estrategias como la autonomización. Las reformas institucionales basadas en el principio de *arm's lenght* expresan la caducidad de la división estricta entre modelos tradicionales de políticas culturales (europeo continental y anglosajón). Y vuelven patente la tensión entre dos vías de relegitimación de las políticas culturales: ampliar su ámbito de acción y profundizar en su transparencia y racionalidad técnica.

Pero sobre todo, la *desetatisation* implica una forma particular de relación entre gobierno y actores del ámbito privado: corresponsabilizar en la promoción de los procesos creativos a lo que se entiende como sociedad civil, es decir, los grupos organizados de intereses especiales. La creación de un consejo ilustra la aproximación anticipativa al conflicto llevada a cabo por un gobierno que recupera posiciones de poder y crea una nueva agencia para escuchar una nueva categoría de reclamos. Pero también la reacción del mismo gobierno a una posición de poder significativa de las organizaciones profesionales del sector. El escenario de competencia entre actores que concentran recursos de poder condiciona el carácter despolitizador del consejo. El consejo se asume como el espacio de presión de los agentes del sector de la creación artística, y de allí que la preocupación mayor del gobierno es limitar sus competencias. Por su parte, las organizaciones profesionales buscan asegurar las competencias ejecutivas del consejo, pero en un ámbito reducido y con un marcado carácter sectorial y de representación de los sectores culturales.

Este proceso de *desetatisation*, una dinámica particular del gobierno de lo público y lo privado, coincide con cambios significativos en lo que hemos denominado como gobierno del territorio. Las antiguas formas de política cultural nacional ceden terreno a dinámicas surgidas en el ámbito local. Se consolida la idea de que las tareas de promoción de la creatividad (y en concreto, del sector cultural organizado) son asumidas en mejores o iguales condiciones por los gobiernos locales, sobre todo aquellos de las grandes ciudades⁷⁷. Nuestro caso de estudio ilustra las

⁷⁷ Una de las corrientes más significativas es la de las ciudades y las clases creativas, inspirada en buena medida en los trabajos de Richard Florida (Florida, 2002; Knudsen et al., 2007). Lógicamente, este proceso tiene su réplica en el paso de las políticas de promoción de la industria cultural a las de soporte a las industrias creativas. Si bien este proceso escapa a nuestro objeto de estudio, las últimas modificaciones propuestas por el

dificultades de un gobierno sub-estatal para encajar en este nuevo orden. La opción adoptada es la de concentrarse en la planificación estratégica y la racionalización de las relaciones con gobiernos locales de escala intermedia. Se busca complementar los programas de soporte a la creación y las industrias con otros especializados en la distribución y programación. Sin embargo, las iniciativas de promoción del acceso a la cultura continúan centradas más en la política de inversión en infraestructuras y menos en la dinamización de sus actividades y la participación. Esto supone un cambio en las formas de las políticas pero limitado en su contenido.

gobierno de la Generalitat (creación del Institut Català de la Creació i de les Empreses Culturals, supresión de competencias del CONCA para la gestión de ayudas) indican la adopción de estas ideas centrales.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES

Este capítulo final tiene como objetivo presentar las contribuciones de nuestra investigación. El análisis de las políticas culturales de la Generalitat permitió responder a los interrogantes centrales de esta tesis. En estas conclusiones, en primer lugar, explicitamos qué enseña nuestro caso de estudio sobre la orientación del cambio de las políticas culturales, primer elemento para el análisis de sus consecuencias. ¿Cómo se puede caracterizar la dirección del cambio experimentado por las políticas culturales y cuáles son sus principales consecuencias? ¿Cómo los actores de nuestro caso de estudio reinterpretan dichas orientaciones bajo dos condicionamientos propios: un tipo particular de proceso de normalización y construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política? ¿Qué dilemas y retos se vuelven evidentes en este desarrollo? ¿Podemos hablar de una tendencia a la despolitización de las políticas culturales?

En segundo lugar, en estas conclusiones discutimos el modelo original de análisis de continuidad y cambio presentado en el marco teórico. ¿Qué es lo que provoca que los contenidos de las políticas públicas se mantengan estables y similares durante un período significativo? ¿Cómo se entiende que un período de este tipo de paso a uno de inestabilidad y cambios en la dirección de dichos contenidos? ¿Qué papel tienen los actores a través de los discursos (y los marcos) y de los subsistemas de políticas? Para ello, reconstruimos y detallamos una narrativa genérica de la continuidad y el cambio de las políticas. Esta aportación permite comprender mejor no sólo qué sucede en dichos procesos sino también cómo y por qué. Si la propuesta se nutre de la evidencia y el análisis de la política cultural, consideramos que su relevancia excede dicho dominio y contribuye a la comprensión del cambio de las políticas públicas.

Por último, el lector encontrará al final de cada uno de estos apartados dos tipos de reflexiones. Por un lado, recomendaciones de carácter empírico-normativo sobre el desarrollo de las políticas culturales. Y por otro, propuestas de carácter analítico sobre futuras líneas de investigación.

1. LA ORIENTACIÓN DEL CAMBIO Y LA DESPOLITIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

1.1 La orientación del cambio: cuatro líneas de políticas culturales

En las conclusiones de cada capítulo hemos discutido los elementos que nuestro caso de estudio ilustra sobre las cuatro orientaciones de políticas teorizadas en esta investigación (cultura-ilustrada, cultura-acción, cultura-instrumento y cultura-elástico). Ahora bien, las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya ilustran un desarrollo particular de estas orientaciones. Si bien no es posible identificar un paso claro y consecutivo entre dichas orientaciones, esto no implica que las políticas culturales de la Generalitat hayan quedado al

margen de las orientaciones internacionales. Los agentes del ámbito público y privado que participan o condicionan la construcción de la política cultural reinterpretan estas tendencias bajo dos condicionamientos propios: un particular proceso de normalización y construcción nacional y la aparente necesidad de separación de los ámbitos de la cultura y la política.

Así, en primer lugar, las políticas culturales de la Generalitat ilustran una interpretación y combinación particular de las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción. Pero también nuestro caso permite entender la caducidad de sus aspectos centrales, tanto en su dimensión simbólica como procesual. Todo ello puede observarse en el período de continuidad de las políticas culturales de la Generalitat que va desde la creación el Departament de Cultura (1980) hasta finales de la década de 1990, con el mandato del consejero Joan Maria Pujals. La tabla número 13 resume esta combinación particular de las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción en la dimensión simbólica de las políticas culturales de la Generalitat.

Tabla 13. Dimensión simbólica de las políticas culturales de la Generalitat (período continuidad). Esta tabla recupera los elementos analíticos presentados en la tabla número 3 (página 76). Fuente: elaboración propia

		<i>Cultura-ilustrada + Cultura-acción</i>
DIMENSIÓN SIMBÓLICA	Problema a resolver	-Falta de institucionalización -Falta de normalidad (escasa producción y oferta) -Carácter conflictivo problemático
	Idea de cultura	-Lengua y artes -Identidad: nacional, colectiva, interior al individuo, no política -Conocimientos compartidos: factor de pertenencia nacional
	Posición frente a la diversidad	-Del problema a la constatación y la incomodidad -La autenticidad a pesar de la diversidad
	Valores asociados a cultura	-Fuente de legitimidad y de confianza colectiva -Permite identificación interclasista aconflictiva
	Justificación de la política pública	-Interés nacional -Desarrollo del pasado colectivo
	Rol de las políticas culturales	-Fomento de la oferta (ámbitos tradicionales) -Conservación del patrimonio -Impulso al consumo (nacional)

A su vez, la tabla número 14 resume la combinación particular de las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción en la dimensión procesual de las políticas culturales de la Generalitat.

Tabla 14. Dimensión procesual de las políticas culturales de la Generalitat (período continuidad). Esta tabla recupera los elementos analíticos presentados en la tabla número 4 (página 77). Fuente: elaboración propia.

Orientación de política cultural		<i>Cultura-ilustrada + Cultura-acción</i>
DIMENSIÓN PROCESUAL	Relación políticas culturales - receptores	-Cultura <i>para</i> la gente: infraestructuras sin herramientas de recepción -Cultura <i>de</i> la gente: institucionalización de lo público
	Perfil del actor cultural	-Animador y agente: intervención sociopolítica versus profesionalización cultural
	Distribución de recursos de poder entre actores	-De la asimetría (gobierno central) a la simetría entre esferas de gobierno

Tipo de relación gobierno- resto de actores	-Esferas de gobierno: conflicto cultura-territorio -Ámbito privado: institucionalización de la autonomía
Aproximación a la solución de problemas	-Anticipación a reclamos: antagonismos -Intento de limitar (privatizar) el conflicto

En segundo lugar, sin descuidar la persistencia (y readaptación) de aspectos de las orientaciones de cultura-ilustrada y cultura-acción, el desarrollo de la política cultural de la Generalitat de Catalunya a partir de finales de la década de 1990 ilustra la emergencia y consolidación de nuevas lógicas de intervención pública. Por un lado, la orientación de políticas de cultura-instrumento, que no sólo recoge el desarrollo de las relaciones entre cultura y economía o cultura y cohesión social sino que, sobre todo, da cuenta del carácter explícito de la instrumentalización de las políticas públicas y su particular dirección. Y por otro, la orientación de políticas que hemos denominado de cultura-elástico. Esta lógica se construye como síntesis superadora y nueva palanca de intervención de los poderes públicos. La tabla número 15 resume esta combinación particular de orientaciones presentes en la dimensión simbólica de las políticas culturales de la Generalitat.

Tabla 15. Dimensión simbólica de las políticas culturales de la Generalitat (período cambios significativos). Esta tabla recupera los elementos analíticos presentados en la tabla número 3 (página 76). Fuente: elaboración propia

		<i>Cultura-instrumento + Cultura-elástico</i>
DIMENSIÓN SIMBÓLICA	Problema a resolver	-Cultura nacional: falta de ambición y proyección internacional (distribución) -Falta de lugar de la cultura (calidad y centralidad) -Carácter político
	Idea de cultura	-Valor añadido inmaterial -Identidad nacional-competitiva -Cultura con mayúsculas
	Posición frente a la diversidad	-Fenómeno a integrar bajo condiciones -Oportunidad de afirmación nacional y expansión industrial
	Valores asociados a cultura	-Externalidades económicas y sociales -Construcción de ciudadanía <i>nacional</i>
	Justificación de la política pública	-Desarrollo: económico, social, cultural -Lógica neutral
	Rol de las políticas culturales	-Producción cultural de excelencia -Catalización del sector cultural: industrialización y distribución

A su vez, la tabla número 16 resume la combinación particular de las orientaciones de cultura-instrumento y cultura-elástico en la dimensión procesual de las políticas de la Generalitat.

Tabla 16. Dimensión procesual de las políticas culturales de la Generalitat (período cambios significativos). Esta tabla recupera los elementos analíticos presentados en la tabla número 4 (página 77). Fuente: elaboración propia

Orientación de política cultural		<i>Cultura-instrumento + Cultura-elástico</i>
DIMENSIÓN PROCESUAL	Relación políticas culturales - receptores	-Cultura <i>con</i> la gente <i>de</i> la cultura: dependencia políticos-políticos, político-sector
	Perfil del actor cultural	-Productor y gestor: homogeneización y priorización del carácter profesional
	Distribución de recursos de poder entre actores	-De la asimetría (industria) a la simetría variable
	Tipo de relación gobierno- resto de actores	-Esferas de gobierno: racionalización -Actores privados: sectorialización y <i>desetatisation</i>
	Aproximación gubernamental a la solución de problemas	-Reacción-anticipación: redefinición de los límites público-privado, expansión (socialización) limitada del conflicto

Ahora bien, ¿ayuda nuestro caso de estudio a entender el reto que supone para las políticas culturales esta particular orientación analizada? Para nosotros, el caso de estudio de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya ayudó a comprender cuatro dilemas que han condicionado un fenómeno de carácter general: el proceso de despolitización (siempre irrealizable en términos absolutos) de las políticas culturales contemporáneas. Analicemos dicho proceso.

1.2 Dilemas y retos: la despolitización de las políticas culturales

a) *Para las políticas públicas, el carácter político de la cultura ha sido calificado más como un problema a resolver y menos como una oportunidad.* La cultura congrega polos opuestos. Es, al mismo tiempo, espacio de conflictos y consensos, de identificación y descontento, de definición de alternativas y de toma de decisiones. De aquí su carácter político. Sin embargo, las políticas culturales se han construido sobre la necesidad de resolver (y no gestionar) esta característica.

Tras la Segunda Guerra Mundial (y las experiencias dictatoriales), la institucionalización de la cultura (y sus políticas) se planteó como solución a su carga normativa. La normalización cultural ejemplifica aquellos programas de políticas que buscan resolver el ambiguo papel de la cultura en un proyecto de construcción nacional. Normalizar la cultura implica la contención de su carácter político, buscando evitar que su desarrollo pueda resultar un elemento disruptivo en la búsqueda del equilibrio y la convivencia en el seno de la sociedad. Así, las políticas culturales se desvinculan de la gestión pública de los conflictos sociales más significativos.

En este desarrollo, el vínculo entre cultura y territorio también se construye más como problema a resolver y menos como (conflictiva) oportunidad a gestionar. Se reproducen los enfrentamientos entre gobierno central y gobierno local, en un contexto de ampliación de la capacidad y legitimidad de las políticas locales y de desarrollo de los vínculos entre las ideas de

cultura y ciudad. La planificación estratégica y la racionalización de las relaciones entre gobiernos se formulan como solución a la carga normativa de los conflictos culturales territoriales. La política de infraestructuras culturales responde a esta orientación: invertir en su construcción más que en su dinamización o en la participación de los usuarios.

Nuestra investigación ilustra la respuesta de las políticas culturales ante las tensiones repolitizadoras derivadas de cambios estructurales y de la agencia de los actores. La actualización de los procesos de normalización cultural y construcción nacional implica la revisión de aparentes consensos sobre la cultura nacional, introduciendo la función de la cultura como creadora de ciudadanía. Sin embargo, la nueva lógica de justificación de la política cultural se presenta como menos ideológica, destacando su carácter transversal como opuesto a sus efectos normativos. Ni la gestión de conflictos sociales ni la de las viejas y nuevas desigualdades culturales forman parte de esta lógica. Por un lado, la cultura (sobre todo la de carácter masivo) se presenta como espacio de base no conflictiva en el cual todos los sectores sociales podrían identificarse. Y por otro, la política se sustenta en patrones previamente definidos como de interés para el desarrollo nacional. La actualización del proyecto de normalización cultural puede proponer la construcción de una hegemonía alternativa en forma de proyecto. Pero el carácter político de la cultura continúa sin reconocerse como oportunidad si los protagonistas de las políticas se reducen a un determinado tipo de agentes del sector industrial. Se restringe así el debate político-cultural sobre el soporte público a la industria. Por ejemplo, sobre las relaciones de poder en el sector cultural. O como mínimo, se limita este debate a aquellos actores que participan de un particular proceso de construcción nacional, guiado por la excelencia y la competitividad como criterios de intervención y aparentemente exento de conflicto.

Las políticas culturales han insistido en una aproximación a la cultura como juego libre, equilibrado, pretendidamente neutro. Se evita definir sus límites e implicaciones apelando ya sea a una construcción tácita (la cultura viene dada) o a la superposición (la cultura como la suma indeterminada de elementos). Como afirma Eagleton (2000: 33), una perspectiva sobre la cultura que comportó su propio fallo es la que la muestra como antídoto, capaz de equilibrar y mantener el espíritu lejos de lo sectario. Una noción donde la unidad es inherentemente preferible al conflicto. Aunque por magnánimos que puedan parecer algunos de estos preceptos, no resultan políticamente inocentes. Y la cultura puede acabar presentándose como recurso, en palabras de Garcia Canclini (2001), para el realismo mágico del entendimiento universal.

b) Las políticas culturales se han visto inmersas en el debate entre dos posiciones respecto a la cultura: la que acentúa su carácter instrumental y la que destaca un conjunto de cualidades

intrínsecas y aboga por la promoción de la cultura como finalidad en si misma. Ahora bien, esta segunda perspectiva implica también una posición sobre cuáles son aquellas cualidades de la cultura que se consideran intrínsecas. Las políticas culturales democráticas se constituyen originalmente sobre la confluencia de tres ideas diferentes de cultura que refuerzan el vínculo entre cultura e identidad nacional. La cultura como forma característica de vida de una comunidad, donde la lengua resulta un componente nuclear. La cultura (en este caso, las artes o el patrimonio) como registro culto y diferencial del desarrollo interior. Y, finalmente, la cultura como factor de pertenencia al país pero como conocimientos e intereses conjuntos. En esta etapa, podemos hablar de un proceso despolitizador de las política culturales en dos sentidos. Por un lado, la cultura se presenta como aquello que a pesar de la diversidad constituye el tronco común de pertenencia a una sociedad. Y por otro, la cultura se presenta como abono de estabilidad del proceso de construcción nacional. Los agentes culturales (intelectuales) deben quedar librados, se postula, de la tarea política (y conflictiva) que asumen los agentes político- institucionales.

Nuestra investigación ilustra el paso de unas políticas basadas en esta confluencia de ideas al debate explícito sobre el carácter instrumental de la cultura. Las políticas culturales se construyen a partir de aquí sobre la necesidad de potenciar las externalidades (económicas y sociales) de la cultura (el sector cultural). Pero este proceso viene acompañado de otro que vincula las características intrínsecas de la cultura con la economía postindustrial. Las políticas culturales desarrollan la idea de que la cultura es, ante todo, materia con la que se moldea la economía, condición de existencia de la economía. Esto implica la actualización del vínculo entre cultura e identidad nacional, ahora intermediado por esta nueva dimensión de la cultura. Y también, la actualización de la posición de los poderes públicos respecto de la diversidad: su inclusión permite participar de la construcción del nuevo orden cultural mundial y a la vez continuar la afirmación nacional, basada en una idea cada vez menos abstracta de la nación.

¿Por qué entonces ambos procesos, el de explicitación del carácter instrumental de la cultura y el de vinculación de las cualidades intrínsecas de la cultura con la economía postindustrial, tienden a despolitizar las políticas culturales? Por un lado, la mirada centrada en las externalidades de la cultura ha generado expectativas y presiones desmesuradas sobre los actores de las políticas culturales. Más que debatir sobre los objetivos político-culturales de su tarea, las organizaciones se encuentran ante la necesidad de demostrar de qué manera han contribuido a resolver problemáticas concretas de otras agendas de políticas. Se vuelcan así a legitimar la acción pública a través de los aparentes beneficios generados para los consumidores (individuales). La discusión sobre las repercusiones de carácter colectivo de las políticas cede espacio ante esta individualización. Por otro lado, la mirada que promueve la cultura como valor

añadido de carácter inmaterial aísla el arte o la producción de ideas como si se tratara de una superestructura alejada de las prácticas reales y productivas, separadas de viejas y nuevas desigualdades. La política cultural no problematiza quién controla los mecanismos de producción cultural, y cómo se puede facilitar el acceso a dicha producción.

En definitiva, el debate sobre el carácter instrumental y constitutivo de la cultura ha implicado un doble procedimiento: cierto reconocimiento de la importancia social y económica de la cultura pero la deriva en su consideración como analgésico para desinflamar desigualdades sociales y económicas.

c) *Las políticas culturales se autodefinen al mismo tiempo como políticas sociales y como políticas de desarrollo económico, e intentan hacer compatibles ambas perspectivas a través de la apelación a la industrialización, la excelencia y la profesionalización sectorial.* Este reto puede entenderse como extensión del anterior, pero en este caso nuestra investigación permitió comprender el desarrollo de la imagen de las políticas culturales, su lógica de justificación. Las políticas culturales democráticas se construyen originalmente sobre la combinación de dos lógicas: su carácter distributivo supletorio y su capacidad de construir sistemas de identificación que impulsan determinadas identidades. Esta imagen de la política cultural resulta cuestionada ante la consolidación de un fenómeno que hemos denominado como falta de lugar de la cultura (en las prioridades de gobierno y en las políticas de desarrollo social y económico). Una tercera lógica busca resolver esta falta de legitimidad: la política cultura no debe suplir el mercado, se postula, sino compensarlo catalizando el sector cultural y sus agentes con el objetivo de que puedan demostrar su relevancia social y, sobre todo, económica. La profesionalización sectorial es la primera de las soluciones para impulsar esta lógica. El desarrollo del perfil del actor cultural que construyen las políticas públicas ejemplifica esta deriva. Así, la profesionalización de las figuras del animador cultural y del agente cultural implica, respectivamente, el cuestionamiento de la intervención guiada por la compensación de desigualdades sociales y de aquella orientada por lo que se entiende como connotaciones político-ideológicas. Este cuestionamiento no viene acompañado de la promoción de la autonomía en la relación entre gobierno y actores culturales. Sino que la primacía de la subvención como instrumento de soporte y la sectorialización de los vínculos público-privado funcionan como palancas para la institucionalización de las políticas públicas. Se consolidan nuevos perfiles de actores (productor y gestor cultural), no sólo en el ámbito privado sino fundamentalmente con su incorporación a las diferentes esferas de gobierno. Este proceso homogeniza la mirada de los responsables del diseño e implementación de las políticas y el acento recae sobre el carácter profesional de los proyectos creativos.

En segundo lugar, las políticas culturales impulsan su doble definición a través del soporte al desarrollo industrial. El proceso de industrialización (y masificación) se presenta como fenómeno distribuidor de cultura que facilita el acceso al conjunto de la población, por un lado, y como garante tanto de la producción cultural de calidad como de la reproducción de las culturales nacionales, por el otro. La tendencia a la despolitización se evidencia cuando el debate sobre los objetivos políticos de las medidas de soporte a la industria resulta neutralizado por la voluntad de visualizar su aporte al desarrollo social y, sobre todo, económico. La política pública dirigida a la industria cultural se ocupa mucho más de aquella parte de la industria que se reduce al mercado y menos de aquella que tiene muchas y fuertes contradicciones con éste.

Finalmente, el tercer argumento de los poderes públicos en el intento de compatibilizar la definición de las políticas culturales como políticas sociales y de desarrollo económico es la apelación a la excelencia. La excelencia se presenta como criterio de evaluación de la acción cultural y de intervención de las políticas públicas. Si la persistencia de este criterio refleja la voluntad de separar la financiación pública de los vaivenes del sistema político (de partidos, sobre todo), también supone una tendencia a la despolitización de las políticas culturales. Sobre todo, porque se apela a una visión aparentemente racional instrumental y libre de carácter normativo de sus criterios de evaluación. En este contexto, nuevamente resulta evidente la ausencia de debate público sobre las relaciones entre objetivos político-culturales (por ejemplo, las relaciones de poder en el sector cultural) y los criterios de excelencia cultural. Hace más de setenta años Walter Benjamin (1989) analizó cómo la apelación a la excelencia podía comportar la defensa del *art pour l'art*. La apelación de la política cultural a la excelencia en este tiempo transcurrido ha comportado la defensa de la cultura por la cultura, por la economía y por el desarrollo social, pero no por la política. En este sentido, la crisis de la cultura ante las transformaciones de orden técnico (con sus repercusiones en otros ámbitos) continúa comportando el rechazo de su función social (en términos de proceso histórico).

Ahora bien, este rechazo es indicador de la apertura de un debate que comporta al mismo tiempo riesgos y oportunidades para las políticas culturales y el sector cultural. Los cambios en el tipo de participación y producción cultural derivados de la consolidación de la diversidad cultural así como de la digitalización de la cultura desbordan tanto las categorías de participación asociada a los equipamientos culturales tradicionales (museos, teatros) como los criterios de profesionalización y excelencia. Resulta caduco continuar sosteniendo que el interés público viene determinado por una autoridad abstracta y centralizada.

d) *Las políticas culturales han tenido dificultades para establecer diferencias entre interlocutores y destinatarios de sus acciones, de manera que su valor público se ha visto cuestionado.* ¿A quién están dirigidas las políticas culturales? ¿Cuál es el grupo objeto de las medidas? ¿Es el conjunto de la ciudadanía? ¿Algunos colectivos con menos posibilidades de acceso y participación? ¿Sectores industriales o significativamente profesionalizados? ¿Artistas y creadores? La manera en que los poderes públicos han ido entendiendo y construyendo el colectivo de los receptores de sus intervenciones está relacionada con las variaciones en la legitimidad de las políticas culturales. Se trata de un proceso que va más allá de los condicionamientos que ejercen determinados colectivos de intereses. Por el contrario, enseña el margen de agencia de los responsables de los organismos públicos.

Durante un prolongado período de tiempo (en que se consolidan las políticas culturales democráticas) la relación entre las políticas y sus receptores estuvo marcada por un debate determinado. La discusión entre las posiciones que hemos resumido como cultura para la gente y cultura de la gente. La tensión entre la popularización de un tipo de manifestación cultural reconocida y la canalización de expresiones no institucionalizadas. El valor público de las políticas culturales se ponía explícitamente en juego en su capacidad para construir espectadores o usuarios. Si bien este debate ha continuado presente en el desarrollo de las políticas culturales hasta la actualidad, nuestra investigación demuestra su pérdida de centralidad ante una crisis de legitimidad. En un contexto en que los espectadores no encuentran herramientas para controlar la recepción de las expresiones popularizadas y la participación de la sociedad civil en la gestión pública de la cultura resulta limitada, los poderes institucionales gubernamentales asumen el papel de lo público. El margen de agencia de los actores de las políticas públicas se manifiesta en su voluntad de crear y producir cultura. Y en la construcción de un nuevo tipo de relación entre las políticas y sus receptores, base de la legitimidad de las políticas culturales a partir de ese momento. Se trata de la relación que hemos denominado cultura con la gente de la cultura.

Esta nueva relación está vinculada con el proceso de extensión del campo de acción de las políticas culturales (y de la misma idea de cultura), que comporta la construcción de interlocutores más allá de la esfera gubernamental. En este proceso, los gobiernos buscan acceder a información y recursos necesarios para elaborar e implementar las políticas. Son los colectivos de creadores, asociaciones, empresas y otras organizaciones quienes disponen de estos recursos. No sólo se trata de una nueva fuente de legitimidad para las políticas públicas sino que muchos de estos interlocutores permiten incorporar como objeto de las políticas a colectivos con menores posibilidades de participar de la vida cultural pública. Pero paradójicamente, esta apertura en el proceso de políticas deriva en un contrato que limita tanto la participación de la

sociedad civil (de forma individual o colectiva) en la gestión pública de la cultura como el carácter político de las acciones culturales. Los poderes públicos dejan de lado el objetivo de asegurar la diversidad de participantes del proceso de políticas. Se refuerza, por el contrario, el vínculo y la dependencia entre partidos políticos (en primer lugar) y con las organizaciones profesionales sectoriales. La atención de determinados intereses de determinados agentes del sector privado mejor organizado se incorporan (de forma estructural) como núcleo del proceso de legitimación institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. El valor público de la política, se argumenta, está en el diseño de herramientas específicas para la promoción de cada uno de los agentes (básicamente, empresas y creadores). Un valor aparentemente intrínseco que desplaza el debate sobre cómo determinadas acciones dirigidas a determinadas organizaciones revierten sobre el conjunto de la ciudadanía. Así, se diluyen los límites de lo público y lo privado: lo público definitivamente es responsable de la promoción de lo privado, al tiempo que lo privado está en la base de la legitimidad institucional de la actuación pública. Esta dinámica de relegitimación institucional implica la disolución de las fronteras entre los intereses de los interlocutores y los de los destinatarios de las políticas públicas.

La sectorialización de las políticas culturales refuerza este proceso. En la búsqueda de interlocutores, los gobiernos han reproducido la tendencia de los agentes privados a parcelar el ámbito de la cultura. Se coincide en que los problemas de cada una de estas parcelas resultan específicos, hasta el punto de reforzar la desvinculación entre estos reclamos y antiguas y nuevas desigualdades de orden general. Se entiende que los problemas de la cultura son los problemas de los actores (públicos y privados) del sector cultural. Así, se elevan los problemas sectoriales a categoría de problemas públicos, reforzando la difuminación entre lo público y lo privado, y con ello la confusión entre las categorías de interlocutores y destinatarios de las políticas públicas. En definitiva, se eleva la política de grupos organizados de intereses especiales a forma universal de organización política (inherente e inevitable), asumiendo que dichos grupos reflejan todos los intereses existentes.

Este proceso ha comportado el refuerzo de las posiciones de poder de los actores participantes: gobiernos y grupos organizados de intereses especiales. Hasta el punto de consolidar un escenario de competencia y cooptación. El proceso de *desetatisation* está marcado por este escenario. Los arreglos institucionales (por ejemplo, un consejo de las artes) se asumen por parte del gobierno como espacios de presión de los agentes sectoriales. Más que en la democratización del proceso de políticas, los gobiernos se centran en limitar las competencias de dichos organismos. Por su parte, las organizaciones profesionales buscan asegurar el acceso a los recursos, pero en un ámbito reducido y con un marcado carácter sectorial y de representación de

los sectores culturales. En definitiva, esta manera de hacer políticas culturales ha implicado la reproducción de la distancia entre el sector cultural (público y privado) y el resto de la sociedad. Paradójicamente, la extensión del discurso político sobre la cultura y la apertura del subsistema de políticas han implicado la reducción del conjunto de receptores de las políticas culturales.

1.3 Recomendaciones y futuras líneas de investigación

Teniendo en cuenta estos cuatro procesos que condicionan la tendencia a la despolitización de las políticas culturales, ¿qué oportunidad tienen los poderes públicos y los agentes profesionales en un contexto como el actual? ¿Cómo puede avanzarse en la legitimidad de las políticas públicas para hacer política con la cultura, en la cultura y desde la cultura? Y finalmente, ¿qué líneas de investigación se abren en este sentido?

Si se pretende hacer de la política cultural una política pública capaz de constituirse como esfera transformadora, y no simplemente funcionalista (descriptoria y reproductora del orden social), no parece acertado intentar resolver o abolir (antes que gestionar) las relaciones entre política y cultura. La cultura, y muy particularmente la cultura promovida desde las esferas de poder público, debería poder ser entendida, al menos en parte, como conflictiva. Porque lo público es conflictivo y heterogéneo y porque la socialización (la extensión) del conflicto es el proceso democrático esencial (Schattschneider, 1967). Reconocer, criticar y transformar las relaciones entre cultura y política puede ser un camino más coherente tanto para la propia construcción de la política pública como para su análisis científico.

El tipo de problemas que deben gestionar las políticas culturales resultan cada vez más complejos, inciertos y con más riesgos incorporados. Se trata de problemas condicionados por el desarrollo tecnológico y la emergencia de la sociedad informacional (Castells, 2000); por un desarrollo económico a escala global, con un carácter financiero dominante y donde los símbolos y los signos adquieren un lugar central (Rifkin, 2000); y por el desarrollo de sociedades más heterogéneas e individualizadas (Bauman, 2003). Nuestra investigación ha identificado procesos de relegitimación defensiva de las políticas culturales ante este escenario. Resta pendiente preguntarse entonces por la capacidad de los poderes públicos de facilitar la acción colectiva de carácter colaborativo, más allá de la elaboración y aplicación coercitiva de reglas. Para ello es necesario ir más allá de teorías del estado (basadas en la teoría de la elección racional) como organismos depredadores de recursos que buscan organizar beneficios colectivos para maximizar sus ingresos. Ciertamente este comportamiento existe, pero nuestra investigación ha intentado

demostrar que las preferencias de los actores no son constantes ni están claramente definidas, sino que se desarrollan en un contexto de incertidumbre, ambigüedad y cambio.

Una línea de investigación que se abre en este contexto señalado es la de combinar el estudio del cambio de las políticas culturales con el de los bienes comunes (*commons*) culturales. Ante el proceso de atomización de los individuos y las comunidades, la crisis de legitimidad de las instituciones políticas en su rol de intermediación tradicional y el efecto catalizador y transformador del desarrollo tecnológico, la idea de los bienes comunes emerge como poderosa herramienta de acción política, social y legal. Incluso, como base de un paradigma socioeconómico y una narrativa que impone retos al pensamiento económico clásico y a determinadas teorías del Estado. El paradigma de los bienes comunes no sólo se ha transformado en una herramienta de intervención política en los ámbitos de los recursos naturales o digitales, sino también en el de la cultura (Madison et al., 2008). Los bienes comunes culturales son, en definitiva, regímenes de gobernanza que fomentan el desarrollo de recursos intangibles (por ejemplo, lenguas, expresiones creativas) y tangibles (por ejemplo, bibliotecas, museos) compartidos por comunidades. Así, el análisis de la capacidad de adaptación de las políticas públicas y el margen de innovación de sus respuestas en este contexto resulta relevante no sólo a nivel analítico sino también empírico.

¿Es posible identificar, siguiendo a Barbero (2008), políticas culturales que (en cualquier esfera de gobierno) hagan de lo público algo heterogéneo, espacio de los intereses comunes (diversos y por lo tanto, no exentos de conflictos)? ¿Es posible hablar de políticas públicas de lo común: políticas que maximicen el retorno social de los bienes comunes culturales sin contradecir la posibilidad de desarrollar estándares de calidad y transparencia así como derechos y retribuciones de autoría? ¿Superan estas iniciativas públicas la concepción compartimentada de las políticas en los ámbitos de la cultura y la comunicación dando paso a intervenciones híbridas en los ámbitos cultural, tecnológico y educativo? ¿O más bien refuerzan los poderes públicos la dicotomía entre estado y mercado, limitando la gestión colectiva y social de los bienes comunes culturales? ¿Se desvinculan los estados de las responsabilidades adquiridas en la administración de estos bienes, dando lugar a la disolución del interés general y a la mercaderización de los recursos y las comunidades?

Llegados a este punto, entendemos que la instrumentalización de la política cultural es un fenómeno inherente a su desarrollo: la política cultural es a la vez constitutiva e instrumental. Proponemos centrarnos en la forma y dirección actual de esta instrumentalización. En trabajos previos (Subirats y Fina, 2009; Barbieri et al., 2011) hemos señalado la necesidad de desarrollar un lenguaje y una práctica que destaque el valor público de las políticas culturales. Se trata de

impulsar políticas culturales que fomenten una cultura segura de su propio valor, de reconstruir su vinculación con valores permanentes como la equidad, la autonomía o la justicia. Una oportunidad tanto para los decisores políticos como para el desarrollo de la investigación en futuras líneas es apostar por el cambio en la evaluación de las políticas culturales. Una evaluación de los resultados de las políticas que incluya tanto la recolección de datos cuantitativos para medir su impacto en términos de categorías instrumentales así como técnicas capaces de identificar si la acción cultural produce beneficios para el conjunto de la ciudadanía. Aspectos centrales en la dimensión política de las políticas culturales como el desarrollo de identidades colectivas flexibles, la regeneración de vínculos sociales, el reconocimiento del conflicto en un marco simbólico, el desarrollo personal autónomo y creativo, la democratización en la producción y el acceso al conocimiento o el gobierno plural e inclusivo del territorio.

Un cambio de orientación de las políticas públicas no implica dejar de atender intereses particulares (económicos, artísticos, nacionales, etc.) ni regresar a una lógica de intervención universalista que impida reconocer la heterogeneidad de las necesidades públicas. Pero resulta necesario debatir qué estrategias políticas permiten revertir sobre el conjunto de la sociedad unas acciones dirigidas a colectivos determinados. Se trata de un debate donde poderes públicos, agentes profesionales y (sobre todo) nuevos actores culturales pueden compartir espacio con las aportaciones realizadas desde el ámbito del análisis y la investigación en políticas culturales.

2. EL MODELO NARRATIVO-INTERACCIONISTA DE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (CULTURALES)

El segundo aporte significativo de esta investigación es la construcción, puesta en práctica y caracterización de un modelo original de análisis de la continuidad y el cambio de las políticas. Denominamos como narrativo-interaccionista a este modelo y formulamos una narrativa genérica que excede el dominio de la política cultural y contribuye a la comprensión del cambio de las políticas públicas. Dicho modelo se avanzó en el marco teórico, tras presentar, criticar y establecer un diálogo entre aproximaciones a la comprensión de la continuidad y el cambio de las políticas. Por eso en este apartado de conclusiones regresamos sobre estas aproximaciones (tabla 14) y discutimos sus aspectos de mayor relevancia para nuestra investigación.

Tabla 14. Modelos de continuidad y cambio significativo de las políticas públicas

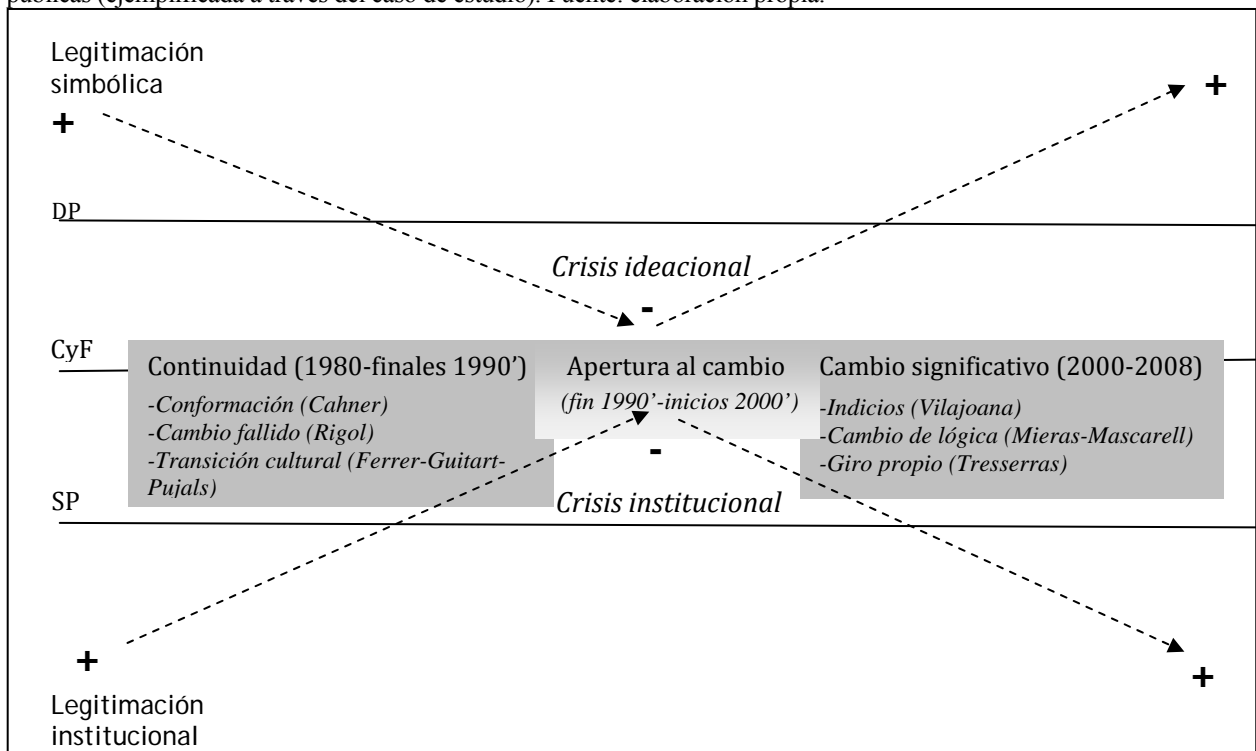
Modelo	Continuidad		Cambio		Carácter del cambio
	Factores generales	Procesos y mecanismos	Factores generales	Procesos y mecanismos	
Equilibrio interrumpido					

Institucionalismo: histórico, procesual					
Institucionalismo discursivo					
Análisis de marcos					

Fuente: elaboración propia

Nuestra perspectiva entonces tiene la ventaja de que permite desarrollar una narrativa del cambio que combina la mirada evolutiva con cambios de tipo esencial. Y también da lugar a un tipo de causación en direcciones diversas y complementarias. Se trata de una aportación inédita, ya que permite combinar el análisis de tipo institucionalista (en sus vertientes tanto histórica como procesual) con otro de carácter discursivo. Introducimos así por primera vez el análisis de marcos como teoría para la comprensión de la agencia y la estructura en el cambio de las políticas públicas. Consideramos que las referencias a las aproximaciones teóricas que están en la base de esta investigación tienen mayor relevancia si se insertan en la discusión de nuestra narrativa genérica. Por eso, en este apartado caracterizamos en detalle la propuesta de ordenación y relación entre eventos-trayectoria formulada en el marco teórico.

Figura 13. Narrativa genérica del desarrollo de periodos de continuidad y cambio significativo de las políticas públicas (ejemplificada a través del caso de estudio). Fuente: elaboración propia.



DP: desarrollo del discurso político
 CyF: contenidos y formas de las políticas públicas
 SP: desarrollo del subsistema de políticas

La figura 13 permite situar el desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya en el modelo analítico que hemos presentado en los apartados teóricos de esta tesis. Se trata de un modelo narrativo-interaccionista, que al mismo tiempo ordena las etapas de la narración y propone pautas (no positivistas) de causalidad. Construido a partir de la revisión teórica y empírica y puesto en juego en nuestro caso de estudio, el modelo presenta una narración generalizable de forma históricamente limitada. En definitiva, nuestra investigación adscribe a la corriente científica que busca desarrollar conceptos que permitan superar la dicotomía individuos-instituciones y establecer así vínculos entre actores y estructuras. El modelo narrativo-interaccionista reconoce un grado de indeterminación en los fenómenos sociales, pero busca iluminar también la intensidad de los condicionamientos socio-estructurales. En la figura 13, las líneas indican los eventos-trayectoria analizados a lo largo de la investigación. Y las relaciones entre ellos hacen al orden de las etapas de la narración de los acontecimientos. Profundicemos en la caracterización de dichas etapas.

2.1 La continuidad de las políticas públicas

Nuestro caso de estudio permite entender cómo la continuidad de las políticas públicas en general (y culturales en particular) está condicionada por una multiplicidad de procesos y mecanismos sociales. En la construcción de una política cultural hegemónica intervienen prácticas culturales y políticas, entre las que tienen un lugar clave el papel de los actores en el desarrollo de los subsistemas de políticas y en los discursos políticos sobre la cultura. Así, como se ilustra en la figura 13, un período de continuidad significativa de las políticas se sucede al tiempo que sus formas y contenidos mantienen un significativo grado de legitimidad simbólica e institucional. En las políticas culturales de la Generalitat, este período ocupa desde la creación del Departament de Cultura (1980) hasta finales de la década de 1990, es decir, los años previos a la última legislatura de gobierno de Convergència i Unió. El doble proceso de legitimación institucional y simbólica puede caracterizarse de la manera siguiente.

a) Los actores y el subsistema de políticas: construcción y conservación de la legitimidad institucional

Nuestro análisis ha demostrado cómo el estudio de los subsistemas de políticas culturales permite ilustrar tanto los condicionamientos socio-estructurales propios del contexto institucional que experimentan los actores como su margen de acción y sus estrategias escogidas. Ambos procesos configuran las características de un subsistema de las políticas culturales, cuyo

desarrollo tiene efecto sobre el grado de legitimidad institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. ¿Qué características ilustra nuestro caso de estudio sobre los procesos que condicionan la continuidad significativa de las políticas culturales?

- La estabilidad en el número y tipo de actores que se incluyen en el subsistema de políticas es clave para explicar el proceso de legitimación institucional. Este escenario viene acompañado de la consolidación de un monopolio de políticas, una estructura institucional definida responsable del proceso de políticas.

La influencia de factores exógenos al dominio de la política cultural en este proceso resulta significativa. Por un lado, cabe considerar la plasmación institucional de las reglas del juego del sistema político general. Así, el orden constitucional puede imponer un reparto impreciso de competencias formales en el ámbito de la cultura. Y de esa manera condicionar continuas tensiones y conflictos entre esos órganos. Pero al mismo tiempo, este escenario comporta el desarrollo de un gobierno multinivel de la cultura, base para la legitimidad de una administración pública sub-estatal (autonómica, regional). Se establece el vínculo entre institucionalización de la autonomía y del autogobierno e institucionalización de la política cultural. Así, la mayoría de los actores públicos y privados del subsistema reconocen la legitimidad del gobierno para formular las políticas, al tiempo que dichas políticas son consideradas y aceptadas como necesarias políticas públicas. Un escenario como este caracteriza la situación de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya a principios de la década de 1980.

Las características del dominio de la política cultural (su estructura) condicionan también la estabilidad de las políticas (Baumgartner y Jones, 1993). Esta investigación ha demostrado la relación entre características del dominio y conformación de un subsistema de políticas. La acción de diferentes organismos o políticas que no se denominan explícitamente como culturales influye en la legitimación institucional de la administración cultural. Así, el caso de las políticas culturales de la Generalitat es paradigmático por el efecto de las políticas lingüísticas, que por un lado legitiman (por desborde) la acción de la administración cultural, pero por otro evidencian su papel marginal en la acción de gobierno. Por su parte, nuestro caso de estudio ilustra la separación entre políticas culturales y políticas de medios de comunicación. Esto repercute en un menor peso estratégico (relativo) de las administraciones culturales en la acción de gobierno, así como la ausencia de actores del ámbito de la comunicación en los subsistemas de las políticas culturales. A su vez, el fraccionamiento entre las políticas de educación y las de cultura tiene un efecto similar. Se trata de una separación presente ya en la orientación de políticas que hemos denominado como de cultura-ilustrada. Por último, las políticas culturales de la Generalitat

enseñan otra fragmentación del dominio de la política cultural, en este caso en el ámbito de la cultural popular.

En definitiva, la estructura del dominio de la política cultural explica (junto con otros factores) un papel políticamente marginal para las políticas culturales y la conformación de un subsistema de políticas integrado por un conjunto limitado de actores (en número y tipo). En este escenario se conforma un monopolio de políticas, un grupo reducido de actores consigue controlar el proceso de políticas y la definición de sus formas y contenidos durante un tiempo prolongado.

¿Cómo consigue una administración cultural consolidar el monopolio durante un extenso período en un escenario de este tipo? Por un lado, una poderosa imagen de la política pública resulta necesaria (Baumgartner y Jones, 1993). Pero resulta clave el tipo de relación establecida con aquellos actores que no integran el monopolio, que se van estructurando en los márgenes del subsistema. Estos actores están en movimiento, y se desplazan entre niveles de gobierno (local, sub-estatal, estatal, supra-estatal) buscando apoyos, recursos o intentando localizar la jurisdicción de los asuntos culturales. Así, para explicar la continuidad de las políticas es fundamental tener en cuenta cómo y por qué dichos actores no consiguen quebrar el monopolio durante más de una década. Preguntas que hemos respondido en esta investigación analizando un segundo conjunto de características del subsistema de políticas:

- El tipo de relación entre el gobierno y el resto de los actores del subsistema, así como su manera de aproximarse a la solución de los problemas se mantienen estables. El gobierno consigue gestionar (no sin inconvenientes) tanto el conflicto como el consenso combinando posiciones anticipativas y respuestas de tipo reactivas.

Nuestro caso de estudio ilustra tres procesos de legitimación de las políticas en este sentido. En primer lugar, un proceso de legitimación institucional de la administración cultural tras un período dictatorial. Esto viene marcado por la incorporación de muchos de los actores culturales e intelectuales a la administración pública y, al mismo tiempo, por la adjudicación de responsabilidades prácticamente de forma absoluta al Estado. En definitiva, el Estado se entiende en este período (para el caso de la Generalitat, durante la década de 1980) como primer conservador y promotor cultural y, como contracara, la política cultural se configura desde la administración como respuesta a la necesaria separación entre cultura y política. Se reduce entonces la posibilidad de conflicto sobre la legitimidad institucional del gobierno (como un todo) para intervenir en el ámbito de la cultura.

En segundo lugar, las políticas culturales de la Generalitat ilustran un proceso no concretado de cambio tanto en el tipo de relación entre el gobierno y los actores como en su manera de aproximarse a la solución de problemas públicos de las políticas. El fallido pacto cultural de

1985 en Cataluña da cuenta de ello. El proceso de legitimación institucional de las políticas culturales se basa, aunque por un corto período, en la socialización del conflicto. Un conflicto entre gobiernos que se publica, se expande a través de la apelación a ideas universales como la importancia de la cultura para el conjunto de la población. Pero su deriva ilustra cómo de este inicio de socialización del conflicto se pasa al refuerzo de su privatización, de la creación de agencias a su anulación, de la fractura del monopolio a su consolidación. Los responsables del gobierno prefieren así un estatus bajo a uno alto (Barzelay, 2006) para los asuntos de política cultural. De esta manera, nuestra investigación recupera el trabajo de Schattschneider (1967) y profundiza en la relación entre socialización/privatización del conflicto y la continuidad de las políticas, aspecto descuidado por Baumgartner y Jones (1993).

En tercer lugar, nuestro caso de estudio ilustra un escenario de estabilidad en el subsistema, un statu quo en las relaciones entre las administraciones culturales (gobiernos en sus diferentes esferas: Generalitat, Ajuntament de Barcelona, otros gobiernos locales) así como con los agentes privados (intelectuales, sectores organizados). Se trata de un prolongado período de transición cultural. Por un lado, dicho escenario puede venir condicionado en parte por eventos externos al dominio de la política cultural. Las reglas institucionales (que tienen un efecto estabilizador sobre las políticas públicas) (Hall 1986) son en parte reflejo de las relaciones de poder entre los actores. En nuestro caso, por ejemplo, la correlación estable de fuerzas que se producía en el sistema político entre los dos partidos políticos mayoritarios en los diferentes gobiernos (CiU y PSC). A corto y medio plazo, resultaba evidente que este escenario macro-político no ofrecería oportunidades para el cambio significativo (Hall y Taylor, 1996; Subirats et al. 2008) en las políticas culturales. Pero nuestro caso explora también los efectos de la interacción, de la agencia de los actores de ese subsistema. El statu quo viene determinado, sí, pero en un sentido en que determinar implica fundamentalmente fijar límites, y no el control de los resultados de una acción más allá de la voluntad de sus agentes (Williams, 1980). El desplazamiento de los actores entre esferas de gobierno y sus espacios territoriales afecta de modo decisivo el desarrollo del subsistema de políticas. Son estas prácticas (relativamente autónomas) las que funcionan también como determinantes a modo de presiones y límites.

¿Cómo se explica dicho statu quo? El gobierno responsable de las políticas culturales (en nuestro caso, la Generalitat) puede prevenir, limitar y privatizar el conflicto de valores, anticipándose a algunos de los reclamos conocidos, pero todo ello sin definir con claridad los objetivos de la política cultural. Puede limitar también la incorporación de los actores privados al proceso de formulación de las políticas. Frente a ello, el resto de los gobiernos (Ajuntament de Barcelona, gobierno central, etc.) pueden optar por mantener el *policy venue* establecido (sin

confrontación directa pero tampoco sin colaboración significativa) o bien intentar modificarlo. Se impulsan alianzas con determinados colectivos y agentes del sector privado, lo que tiene como efecto la consolidación de organizaciones de profesionales y la profundización en el carácter sectorial de dichos colectivos. Así, aquellos actores que no ven sus preferencias atendidas por el gobierno responsable de las políticas no tienen por qué resultar actores sin envergadura ni recursos de poder. Por lo que podemos encontrarnos ante una situación de statu quo: un escenario de tensión entre dos ámbitos territoriales y sus agentes político culturales principales. La nación sin estado (y sin capital, jugando con los términos) y la ciudad capital sin estado (y sin nación, siguiendo con la analogía). Las infraestructuras culturales resultan instrumentos de construcción de ambos proyectos. Por un lado, se entienden como instrumentos de normalización e institucionalización nacional en los que prima el componente simbólico-identitario. Y por otro, su recepción se da en el uso de la obra por parte del gobierno en el espacio público, inmersas en procesos de regeneración urbana.

b) Los actores y el discurso político sobre la cultura: construcción y conservación de la legitimidad simbólica

Nuestro análisis ha demostrado cómo el estudio del discurso político sobre la cultura (y los marcos de políticas que comportan) permite ilustrar la capacidad de agencia ideacional de los actores, pero también cómo éstos se ven condicionados por determinados contextos de carácter también ideacional. Ambos elementos tienen efecto en el proceso de legitimación simbólica de las políticas culturales, clave para entender un período de continuidad significativa en sus contenidos y formas. Consideramos que este análisis se vuelve necesario para una comprensión más amplia y profunda de la acción colectiva, que evite desplazar el lugar de las ideas y valores en los actores a adendas de las reglas institucionales (como sucede con el institucionalismo histórico y procesual) o de una determinada racionalidad instrumental (como en el modelo del equilibrio interrumpido). En definitiva, ¿cómo actúan los actores y qué factores condicionan el proceso de legitimación simbólica?

- El marco de interpretación maestro (o contexto de significado establecido) se mantiene sin cambios, estructurando y al mismo tiempo constriñendo innovaciones en el diagnóstico, el pronóstico y la motivación para actuar en el ámbito de las políticas culturales. Los actores tienen un papel significativo en la consolidación de dicho marco, ya que contribuyen aportando elementos sustanciales.

Nuestro caso ilustra cómo la continuidad de las políticas culturales se explica, en parte, por los efectos del contexto institucional discursivo (Schmidt, 2008) o marco maestro, que condiciona el

pensar, decir y hacer de los actores. El vacío institucional y la necesidad de promover la supervivencia de una cultura resultan un diagnóstico compartido, elementos del marco maestro. Una comprensión común a los diferentes actores (no sólo aquellos vinculados al gobierno responsable de las políticas, en este caso la Generalitat) que ofrece un enfoque principal y oficial de atención para los participantes del proceso (gobiernos locales, sector privado, etc.).

Más allá de este efecto, los agentes de la política cultural mantienen y consolidan este contexto de significado, conformando las percepciones de los problemas públicos de las políticas. Si esto supone la posibilidad de separar, al menos analíticamente, discurso político de la *polity* (como propone el institucionalismo discursivo), nuestra investigación permitió discutir una concepción instrumental del discurso político. Los discursos no son un simple reflejo o expresión de la realidad. Ni tampoco un desprendimiento dependiente y siempre determinado por un contexto de significado o marco maestro. En el caso de las políticas culturales de la Generalitat, un conjunto de actores (los responsables del gobierno) tiene un (relativo) margen de agencia para construir como problema público de las políticas lo que entienden como falta de normalidad de la situación cultural del país. De allí su participación en la construcción de la normalización como marco maestro, como contexto de significado que excede ampliamente el ámbito de la cultura. Apelar a la normalización es referirse a la normalización político-institucional, a la normalización lingüística. El problema público de la cultura se construye sobre la base del vínculo entre la idea de cultura con la idea de cultura nacional y con la noción misma de la nación. La concepción de la cultura nacional arrastra una idea de lo que es el país (de lo que es Cataluña), por lo que se establece un vínculo estrecho entre la concepción hegemónica del país y sus políticas culturales.

Ahora bien, la falta de definición explícita de determinados elementos, componentes de la cultura, es más una posición política que un desinterés por parte de los actores. Nuestro caso ilustra una concepción de cultura ideológica, sí, pero que se busca evitar presentarla, en palabras de Appadurai (1996: 44), como arena política de justificaciones, luchas y representaciones conscientes. En cambio, parece querer tratarse como un hábito, una esfera tácita que es mejor no llevar a debates explícitos. Pero lejos de tratarse de una acción colectiva fruto de una racionalidad de tipo instrumental, esta acción es resultado de los límites propios del marco de políticas de la organización, con actores inmersos en un particular enmarcamiento, un proceso mediante el cual los agentes reorientan su pensamiento sobre un asunto. La actividad de construcción de las políticas, el proceso de las políticas, se enmarca de manera que los individuos que en ella participan encontrarán, en palabras de Goffman (2006: 224), “barreras para la percepción, frontera de lo evidenciable”. En nuestro caso de estudio, esta reinterpretación

particular genera una distancia significativa (pero no aislamiento) entre debates de política cultural a nivel internacional y el marco de políticas que prima en el Departament de Cultura. Pero al mismo tiempo reforzará la estabilidad del marco maestro: enfoque principal y oficial de la atención para los participantes del proceso de políticas culturales. Se construye así un escenario de legitimidad y continuidad para las políticas públicas. Un escenario regular, difícil de modificar.

- La imagen de la política cultural se mantiene estable, tanto en sus elementos constitutivos (la definición de política cultural y sus áreas de actuación preferentes, la lógica que justifica su necesidad como política pública) como en el nivel de atención (relativamente bajo) que tienen los problemas de políticas culturales en la agenda macropolítica.

Por un lado, la imagen de la política cultural está condicionada en buena medida por el marco maestro o contexto discursivo que impera en este período. La necesidad de desarrollar una política cultural se justifica por motivos similares a los que se justifica la acción de gobierno. En nuestro caso, la institucionalización política de Cataluña, el desarrollo de un espacio de filiación. Pero los responsables gubernamentales pueden defender lo apropiado de un programa de políticas apelando a valores vigentes (identidades, normas) y voluntades de carácter nacional. Y hacerlo a través de caminos específicos, orientaciones que dan cuenta del margen de agencia de los actores en sus marcos de políticas. La normalización cultural implicaba que en materia de cultura Cataluña debía ser homologable a un Estado. La política cultural recibió la tarea (uno de los elementos que configura su imagen) de establecer un puente entre la cultura como mercado y como expresión de la identidad nacional. Así, para conseguir hacer compatibles estas dos funciones de la cultura (todavía separadas en la década de 1990), se vuelve necesario priorizar su institucionalización y, en definitiva, dejar en un segundo lugar el papel de la cultura en la gestión de desigualdades económicas y sociales. La política cultural ya no sólo pretende ser un puente entre los registros estético y antropológico (Miller y Yúdice, 2004) sino también entre aquellos y el registro económico.

¿Cómo la imagen de la política se relaciona con el proceso de legitimación simbólica de las políticas culturales? El marco de políticas de la administración cultural puede construir una imagen poderosa de la política cultural ya que consigue reforzar el marco maestro, construyendo en definitiva un escenario de legitimidad y continuidad para las políticas. Si bien buena parte de los agentes culturales vinculados a la oposición política desarrollan marcos de políticas diferentes, que incluyen reconstrucciones alternativas de la cultura catalana, la normalización cultural resulta un marco aceptado. Resume, en buena medida, una comprensión común de los principales esquemas, relaciones y agentes presentes en la sociedad. Como terreno privilegiado

para las hegemonías, la política cultural puede conciliar identidades antagónicas. Formas dominantes (un particular proceso de construcción nacional), residuales (una posición resistencialista) y emergentes (un proyecto particular de ciudad) entran en conflicto alrededor de la cultura pero encuentran cada una su espacio de representación.

Ahora bien, la imagen de la política cultural que se construye refuerza una estructura responsable de las políticas, donde un determinado gobierno (en nuestro caso, el de la Generalitat) tiene una posición privilegiada y limita el acceso al proceso de políticas. Dicha continuidad, sin embargo, no asegura un papel central de las políticas culturales en la acción general del gobierno, sino que el nivel de atención que tienen los problemas de políticas culturales en la agenda macropolítica será relativamente bajo.

- Finalmente, un período de continuidad en los contenidos y formas de las políticas está condicionado también por la falta de procesos de alineamiento efectivo entre los marcos de políticas de los diferentes actores y el marco maestro.

El gobierno responsable de las políticas culturales puede desarrollar un discurso político que mantenga su validez durante un extenso período. Un rasgo básico de la competencia para la interacción es el ligero control y mantenimiento del interés oficial frente a algo que distrae y ha empezado a ocurrir. Y eso no debe ser confundido con la pura y llana simulación, o el falso interés por una línea argumental. Nuestro caso de estudio ilustra cómo un determinado discurso político sobre la cultura contempla la actividad simbólica que desarrollan actores públicos y privados que se oponen a buena parte de sus preceptos. El discurso político de los responsables de las políticas culturales de la Generalitat registra la actividad simbólica de los gobiernos locales y actores del sector privado. Un proceso hegemónico nunca es un a priori, sino que está alerta y receptivo a alternativas y a la oposición que cuestiona y amenaza su dominación (Williams, 1980:134).

Pero la estabilidad de las políticas se explica también porque ninguno de los marcos de políticas de los actores en oposición consigue un alineamiento efectivo con el marco maestro o contexto de significado. El cuestionamiento del marco maestro que pueden realizar gobiernos locales u organizaciones de intereses especiales necesita para su éxito de la movilización colectiva, es decir, resonar en la audiencia, en quienes participan directamente en la formulación de políticas pero también entre aquellos que influyen en este proceso. Sin embargo, nuestro caso de estudio enseña cómo ninguno de estos procesos tiene lugar durante un extenso período.

Durante casi dos décadas, los responsables de las políticas culturales de la Generalitat mantuvieron la idea de cultura (y el concepto de la cultura nacional así como la definición del país) dentro de determinados parámetros. La ambigüedad fue clave para retener esa idea dentro

de unos límites tácitos, aparentemente fuera de discusión. El temor a la fractura social y la desconfianza marcaron el discurso político sobre la cultura: el problema público de las políticas se construyó de manera que la alternativa preferida era prácticamente la única posible. La actividad alternativa, el desarrollo de marcos de políticas por parte de diferentes actores, se trató como algo aparte. Defender, rescatar, normalizar la cultura se consideró una tarea de tamaño y significado tal que solamente la administración cultural de la nación sin estado tenía, aparentemente, la capacidad y reconocimiento como para asumirla.

Ahora bien, también hemos podido comprobar cómo una estricta y limitada definición sobre quién está llamado a resolver el problema público de las políticas se enfrenta a una multiplicidad de retos. Mantener la viabilidad de la alternativa asociada a los mismos protagonistas durante casi dos décadas es enfrentarse a la caducidad de un discurso político. El gobierno tiene entonces dificultades para justificar su rol en una cada vez más densa red de actores públicos y privados.

2.2 Crisis y apertura al cambio de las políticas públicas

Una política cultural puede ver afectado su carácter hegemónico y su continuidad si deriva en una doble crisis de legitimidad: simbólica e institucional. Estamos ante la apertura a un proceso de cambio de los contenidos y formas de las políticas. En nuestro caso de estudio, tanto el grado de legitimidad simbólica como institucional de las políticas culturales de la Generalitat disminuye de forma notable durante la década de 1990.

- La crisis de legitimidad simbólica se deriva de la caducidad del discurso político sobre la cultura, su dificultad para justificar un determinado programa político. Se trata de un proceso que se puede analizar desde tres ángulos. En primer lugar, más que en los efectos de las causas externas (Schmidt, 2001) o impactos externos al dominio de las políticas culturales (Gray, 2007), nuestra investigación comprobó los efectos de la inadecuación del discurso político. La inadecuación entre un discurso político, los contenidos de las políticas públicas y el desarrollo de determinadas características de la realidad socio-demográfica y cultural del entorno de referencia para los actores del proceso de políticas. Esta inadecuación es indicador de las dificultades de los actores para gestionar conflictos y desigualdades antiguas o emergentes. Pero también de la caducidad del marco maestro que dicho discurso ha contribuido a consolidar. En definitiva, es indicador de la caducidad de la comprensión común de los principales esquemas, relaciones y agentes presentes en la sociedad. El discurso político sobre la cultura de los responsables de la Generalitat experimenta un proceso de esas características.

En segundo lugar, nuestra investigación demostró que la caducidad de un discurso político depende de la interacción (y enfrentamiento) con discursos alternativos. La interacción entre

actores que desarrollan marcos de políticas enfrentados puede condicionar un período de inestabilidad en el marco maestro y facilitar así la penetración de ideas y valores anteriormente °no contemplados. La construcción de completos y alternativos diagnósticos, pronósticos y motivaciones de políticas culturales puede entenderse como apelación al cambio de las políticas. Este es el escenario presente en la Cataluña de finales de la década de 1990, cuando los actores culturales vinculados a la Diputació de Barcelona y al Ajuntament de la ciudad consiguen desarrollar un completo marco de políticas alternativo.

En tercer lugar, la caducidad de un discurso político sobre la cultura puede comprenderse si se analizan sus contradicciones internas. Entendidas estas como dificultades del propio marco de políticas imperante en un organismo para resonar en un determinado contexto discursivo. El nuestro es un caso de estudio extremo, que ilustró cómo un marco de políticas comporta contradicciones que deslegitiman la política pública en el ámbito de la cultura. Se acentúa el valor de la cultura como factor de reconocimiento colectivo, pero se pasa por alto las reivindicaciones (artísticas, territoriales, etc.) que proliferan basadas en la ampliación del concepto de cultura y la diversificación del tipo de agentes culturales.

- La pérdida de legitimidad institucional se explica ante la disminución del reconocimiento de las capacidades de una institución u organismo gubernamental en particular (por ejemplo, un ministerio o departamento de cultura), pero sobre todo ante cierta deslegitimación de la política pública (en general) para intervenir en el ámbito de la cultura.

Esta investigación demostró que las alteraciones en el proceso de legitimación institucional dependen de la acción política de los actores en el desarrollo del subsistema de políticas de referencia. La inestabilidad y el conflicto dependen de la interacción entre los actores, en desacuerdo sobre los contenidos de las políticas, pero sobre todo sobre sus formas. Un período de estabilidad en el tipo de relación entre el gobierno y el resto de los actores (públicos y privados) y en la aproximación del gobierno a la solución de los problemas generadores de políticas da paso a la inestabilidad e inicio de búsqueda de alternativas. ¿Cuáles son los indicadores de esta crisis de legitimidad? Por un lado, la tensión entre los diferentes gobiernos implicados en un subsistema de políticas excede el ámbito de los conflictos entre partidos. En nuestro caso, excede la tensión entre los gobiernos liderados por CiU y PSC. A su vez, el gobierno mismo (como un todo, y no sólo un organismo como por ejemplo la Generalitat) entra frontalmente en conflicto con otros sistemas de poder (por ejemplo, el sector profesional e industrial organizado). Finalmente, la mayoría de los actores del subsistema cuestionan o proponen cambios en las relaciones público-privado.

Una síntesis de las dinámicas señaladas hasta aquí puede observarse en la tabla siguiente (número 15), donde la combinación de factores ideacionales e institucionales explica tanto períodos de continuidad, crisis y apertura al cambio de las políticas públicas.

Tabla número 15. Dinámicas de continuidad y apertura al cambio de las políticas. Fuente: elaboración propia

		Legitimidad institucional	
		Alta	Baja
Discurso político	Vigente	Continuidad	Crisis institucional
	Caduco	Crisis ideacional	Apertura al cambio

En definitiva, y centrándonos en la comprensión de la apertura al cambio, nuestro análisis discute algunas de las asunciones de los modelos teóricos utilizados en esta investigación. Por un lado, y frente a lo que sostiene el modelo del equilibrio interrumpido (True, Jones y Baumgartner, 2007) la movilización y aparición en el escenario político de nuevos intereses no es un factor explicativo suficiente para comprender este proceso de apertura, y aún menos lo es la movilización de actores exógenos al dominio de la política cultural. Una doble crisis ideacional e institucional (en buena medida provocada por la acción de los actores del subsistema) nos permite una comprensión más amplia de dicho fenómeno. A su vez, el análisis de nuestro caso de estudio ilustra que una perturbación significativa externa al dominio de políticas (como el cambio en la coalición del gobierno en la Generalitat o la consolidación de paradigmas a nivel internacional como la nueva gestión pública) no constituye una causa suficiente (si considerable) para la apertura al cambio de las políticas públicas. En este sentido cuestionamos un condicionamiento unidireccional entre la política (*politic*) y las políticas (*policy*), en ambos sentidos. Pero detallemos entonces la parte de nuestra narrativa genérica dedicada a los períodos de cambios significativos de las políticas.

2.3 El cambio significativo de las políticas públicas

Las crisis ideacionales y los momentos de renegociación de las reglas institucionales no aseguran el cambio de los contenidos y las formas de las políticas, ni tampoco explican su dirección. Sino que dichos cambios vienen acompañados de un crecimiento en el grado de legitimación tanto simbólica como institucional. En este proceso resultan clave las variaciones que los actores imprimen al discurso político y al subsistema de políticas de referencia. En el caso de las políticas culturales de la Generalitat, este período se inicia antes de que se produzca

el cambio en la coalición de gobierno. Comienza en los últimos años de gobierno de CiU y se extiende hasta la sanción de la *Llei del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts* (2008).

a) Los actores y el subsistema de políticas: reconstrucción de la legitimidad institucional

Nuestra investigación demostró que el cambio de políticas puede ser comprendido como resultado del proceso de su relegitimación institucional. Un proceso que implica variaciones en el tipo y número de actores que se incluyen en el centro del subsistema, modificaciones en la posición de poder de dichos actores y cambios en el tipo de relación establecida entre ellos como en la manera de aproximarse a la solución de los problemas por parte del gobierno. ¿Cómo se producen cada una de estas variaciones?

- *Tras la fractura del monopolio de políticas establecido durante un extenso período, la variación en el número y tipo de actores del subsistema se produce en tres sentidos: respecto del perfil de los responsables gubernamentales de las políticas, respecto del lugar que ocupan los gobiernos que comparten competencias y del que ocupan los actores del sector privado y respecto de la estructura del dominio de la política.* En primer lugar, el perfil de los máximos responsables de la política cultural (consejero, ministro) tiene un papel clave en el proceso de legitimación de dichas políticas. Las políticas culturales de la Generalitat ilustran una variación en dicho perfil. Relegitimar las políticas culturales implicó el paso de un consejero cercano al partido político y a la confianza del presidente a uno enfocado al sector cultural (público y privado) y sobre todo a la planificación sectorial estratégica.

En segundo lugar, el proceso de relegitimación de las políticas está marcado por la emergencia, consolidación o profundización de un gobierno multinivel de la cultura. Esto implica la inclusión en el subsistema de gobiernos (locales) previamente ubicados en los márgenes. Cabe tener en cuenta que éste es un proceso significativamente condicionado por factores exógenos al dominio de políticas (sobre todo, el sistema político). Pero si la inclusión de determinados actores gubernamentales (por ejemplo, gobiernos locales de Cataluña) es un factor explicativo de la relegitimación institucional y el cambio de políticas, aún más significativa es la incorporación de actores privados. La centralidad de determinados actores privados en el proceso de políticas ilumina los efectos de la movilización de grupos organizados de intereses especiales en el cambio de las políticas. Pero de la importancia de este aspecto (señalado, entre otros, por el modelo de equilibrio interrumpido) no se deriva que esa forma de organización política sea inherente al cambio de políticas ni suficiente como factor explicativo. El gobierno ni simplemente registra los cambios en el subsistema de políticas ni se ve forzado a incorporar un determinado tipo de actores. Por el contrario, la autoridad pública modifica las relaciones

privadas de poder y tiene (relativo) margen de agencia para impulsar el proceso de relegitimación de las políticas. Así, como hemos explicado para las políticas culturales de la Generalitat, determinados intereses de determinados agentes del sector privado mejor organizado se incorporan (de forma estructural y estable) como núcleo del proceso de legitimación institucional de la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura. Si la apertura en el subsistema y el cambio de políticas están en el núcleo del sistema democrático, ninguno de esos procesos es inherentemente equitativo.

Un tercer factor (vinculado a los anteriores) que forma parte del proceso de relegitimación institucional de las políticas culturales es el cambio en la estructura de su dominio. Nuestro caso de estudio ilustra los efectos de la estrategia de impulsar la centralidad de las políticas culturales en la acción de gobierno. El gobierno de la Generalitat buscó evitar el aislamiento característico de un monopolio de políticas extendido durante más de una década. Impulsar la política cultural como política de carácter transversal, por un lado, y promover espacios de cooperación interdepartamental abre la puerta a la inclusión de nuevos actores en el subsistema de políticas. Un proceso que, como hemos evidenciado, puede tener un desarrollo limitado.

- *El gobierno, tras experimentar una crisis de legitimidad institucional, busca recuperar una posición de poder en base al aumento de la posesión de recursos legales, económicos, cognitivos y simbólicos.* Sin ser lo mismo, recuperar recursos de poder implica impulsar la legitimidad institucional. Este tipo de movimiento no establece una relación de determinación directa del cambio de políticas, pero sí que está ligado con la estrategia que adopta el gobierno respecto al conflicto y, ahora sí, también respecto al cambio. Por un lado, un gobierno que ha experimentado una crisis institucional, y que no cuenta con una posición de poder privilegiada, puede socializar (publicar, expandir) el conflicto pero en un ámbito restringido. En el intento de recuperar legitimidad institucional, puede promover el cambio en las relaciones privadas de poder sólo en determinados ámbitos. Esto es lo que en las políticas culturales de la Generalitat sucede con la sectorialización del conflicto. Nos referimos a un conflicto insoluble, el que enfrenta el gobierno (como un todo) con otros sistemas de poder (por ejemplo, los agentes de la industria o las organizaciones profesionales). Focalizar en cada uno de los sectores culturales el conflicto permite al gobierno recuperar una posición relativa de poder. Cada sector cultural espera y recibe un tratamiento específico que, por su parte, refuerza e incluso reifica dichas categorías sectoriales. De esta manera, nuevamente nuestra investigación recupera el trabajo de Schattschneider (1967) y profundiza en la relación entre socialización del conflicto y cambio de las políticas, aspecto descuidado por Baumgartner y Jones (1993).

Por otro lado, el gobierno puede recuperar recursos de poder de carácter simbólico y cognitivo apelando a la racionalización instrumental del proceso de políticas y de las reglas institucionales. Nuestra investigación ilustra cómo un gobierno introduce la planificación sectorial y estratégica de las políticas como recurso de poder. El proceso de relegitimación institucional incluye así el desarrollo de instrumentos de carácter racional como los contratos programas o la búsqueda de criterios objetivos de evaluación de la acción pública. Por su parte, a medida que el gobierno recupera poder, introduce nuevas agencias y organismos que institucionalizan y recategorizan antiguos y nuevos reclamos. Por ejemplo, en las políticas culturales de la Generalitat, el *Consell Nacional de la Cultura i de les Arts*.

Finalmente, en el proceso de relegitimación de las políticas el gobierno intenta reforzar su posición de poder a través del acceso a recursos (y actores) externos al dominio de políticas. Este movimiento, que tiene repercusiones sobre la estructura del dominio de la política cultural, puede estar condicionado por factores estructurales. Uno de los más importantes es el contexto actual de competitividad, incluso entre las diferentes sectores de políticas públicas. Pero en dicho contexto, los responsables gubernamentales tienen capacidad de agencia. La apelación a las externalidades de la cultura les permite así intentar acceder a recursos económicos y simbólicos, reforzar su posición de poder y promover la relegitimación de las políticas culturales.

-El intento por parte del gobierno de recuperar su legitimidad para intervenir en el ámbito de la cultura da lugar a variaciones en el tipo de relación establecida con el resto de los actores así como en su manera de aproximarse a la solución de los problemas. Por su parte, el acceso a la agenda macropolítica no resulta la estrategia principal adoptada por el resto de los actores del subsistema. Optan, en cambio, por desplazarse entre esferas de gobierno y entre modelos de gestión alternativos intentando relocalizar los temas de las políticas. Nuestra investigación analizó episodios donde el Departament de Cultura de la Generalitat resulta protagonista de debates en torno a la identidad nacional. Debates que en un período de cambio de políticas trascienden el dominio de la política cultural. Se trata, sin embargo, de debates que no resultan significativos para el proceso de relegitimación institucional de la intervención gubernamental. Por eso, nuestra investigación cuestiona una relación directa entre cambio de política y movilización de intereses hacia las instituciones de la macropolítica, asumida por el modelo del equilibrio interrumpido (Baumgartner y Jones, 1993). Un elemento común a todos los actores del subsistema es que se busca mantener el control sobre los asuntos de la política cultural con cierta distancia de la agenda macropolítica. La estrategia que se evidencia es la de desplazarse en dos sentidos. Por un lado, de una esfera de gobierno a otro (gobiernos locales, sub-estatales, estatales o incluso supra-estatales) buscando apoyos, recursos o directamente intentando

localizar allí la jurisdicción sobre dichos asuntos. Y por otro, los actores se desplazan entre modelos de gestión diferentes y alternativos (cuasi-autónoma, mixta, etc.) intentando que los temas de las políticas sean asignados a los organismos que responden a cada uno de esos modelos.

Esta investigación analizó en profundidad el proceso de políticas que conduce a un cambio significativo como es la formulación de un consejo de las artes. La entrada en la agenda de las políticas de una alternativa de este tipo es indicador de dos procesos. Por un lado, el intento de construcción de una hegemonía alternativa por parte de los actores culturales nucleados en torno a un partido político. Y por otro, un proceso contrahegemónico que tiene como protagonistas a agentes del sector privado. Ambos movimientos son esperables tras una crisis de legitimidad institucional, cuando los cambios en los contenidos y formas se vuelven necesarios para recuperar el equilibrio. Pero cabe insistir que se trata de un tipo de equilibrio dinámico, implícito en un conflicto insoluble: la legitimidad institucional de las políticas culturales. Por eso discutimos la idea de la teoría de la acción racional de que las preferencias de los actores políticos están claramente definidas y se mantienen constantes en el tiempo. Para nosotros, es la interacción entre los actores del subsistema lo que condiciona el cambio de políticas, cuya intensidad y dirección final dependen de cómo se resuelva el conflicto entre formas institucionales dominantes, residuales y emergentes.

b) Los actores y el discurso político sobre la cultura: reconstrucción de la legitimidad simbólica

- Tras períodos de crisis ideacional, los actores responsables de las políticas culturales pueden construir consensos interactivos, alterando percepciones sobre los intereses y enseñando el camino a nuevos parámetros institucionales. Profundizamos así en la explicación de la agencia de los actores (a escala reducida) que desarrolla el institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008). Ahora bien, hemos señalado que una de las dificultades de esta aproximación (común a la teoría de la acción comunicativa) es su tendencia a una concepción instrumental del discurso político. La ambigüedad y las aparentes contradicciones en los discursos de los actores se entenderían como distorsión intencional de la realidad. Por eso en nuestra investigación hemos contribuido a la comprensión de la agencia ideacional de los actores, más allá de una concepción del discurso político como reflejo de la realidad y las relaciones de poder. Combinando el análisis de marcos (Goffman 1975, 2006) y los estudios culturales (Williams, 1980), hemos demostrado que en el proceso de cambio de políticas la significación de lo real es una instancia inherente a la toma de decisiones. Contribuimos a la explicación del cambio de políticas a través de una comprensión constructivista de lo político, pero que al mismo tiempo reconoce el carácter social y constitutivo

del lenguaje. ¿Cómo se explica entonces el cambio y que relación tiene con la recuperación de la legitimidad simbólica de las políticas?

- *El cambio de las políticas puede entenderse como resultado de los procesos de alineamiento efectivo entre los marcos de políticas de los diferentes actores (y organismos) y el marco maestro.* Alinearse con el marco maestro implica alinearse con el contexto de significado compartido y resonar en los actores del proceso de políticas. El impulso al cambio de políticas se evidencia en micromovilizaciones de este tipo, constitutivas y no exclusivamente instrumentales, dinámicas y no meros reflejos de intereses estables. En los procesos de alineamiento los actores reorganizan sus propias valoraciones de la cultura y reconstruyen diagnósticos, pronósticos y motivaciones para actuar en el ámbito de la cultura. Nuestra investigación recupera cuatro sentidos de alineamiento desarrollados por Snow y sus colaboradores (Snow et al. 1986), los adapta y aplica al análisis del cambio de políticas.

Por un lado, la *conexión o puente entre marcos*, conexión entre dos concepciones coherentes del problema político desconectadas en la arena política. Es decir, la concepción del problema presente en un marco de políticas se conecta con la concepción del problema presente en el marco maestro. Por ejemplo, en nuestro caso de estudio, se establece un puente entre el diagnóstico presente en el marco de políticas de la normalización cultural (propio del Departament de Cultura de la Generalitat) y el diagnóstico presente en el marco maestro (donde la globalización se presenta como el principal problema político). La conexión normalización-globalización es posible porque los responsables de las políticas identifican un grado de coherencia entre los diagnósticos. Este proceso explica la capacidad de agencia de dichos actores para resonar en su audiencia, relegitimar las políticas culturales e impulsar el cambio en sus contenidos y formas. Ahora bien, se trata de un tipo de alineamiento que trasluce una concepción estática de las orientaciones subjetivas. Incluso daría lugar a calificar los marcos de políticas como meros instrumentos estratégicos reflejo de los intereses. Pero nuestra investigación evidenció que la conexión o puente entre los marcos de políticas y el marco maestro es un tipo de alineamiento poco presente en el proceso de cambio de las políticas culturales. Cabe prestar especial atención a otros dos tipos de alineamientos: el de amplificación y el de extensión.

La amplificación de marcos implica la clarificación de un marco de políticas. Puede producirse por la amplificación tanto de valores como de creencias. En el primer caso, se reconstruyen y elevan valores vinculados al problema político o a la imagen de la política que no han inspirado la acción en favor del cambio de políticas. En las políticas culturales de la Generalitat, por ejemplo, el valor (y función) de la cultura (y las políticas culturales) como promotores de igualdad en términos de ciudadanía única (socio-política). El alineamiento es posible porque se

asocia la cultura con un valor aparentemente incuestionable. Pero también porque se produce reformulando (y no descartando) otro valor presente (aunque en parte cuestionado) en el marco maestro: la cultura como elemento de construcción nacional, a partir de ahora en línea con la construcción de ciudadanía. Así, tras un período de crisis ideacional, la reconstrucción de la imagen de la política (y su relegitimación) se entiende como resultado del proceso de alineamiento de marcos. Contrariamente a lo que indicaría el modelo del equilibrio interrumpido, los cambios en la imagen de la política cultural no vienen acompañados (ni precedidos) de un cambio en el nivel de atención de los problemas de las políticas culturales ni tampoco de su acceso a la agenda macropolítica.

La amplificación de un marco de políticas puede producirse también a partir de determinadas creencias. Se amplifican elementos ideacionales. Por un lado, se construyen evidencias sobre lo que se considera que está obstaculizando la acción colectiva. Por ejemplo, en nuestro caso de estudio, las limitaciones que impone el mercado global de la cultura o, por otro lado, actitudes conservadoras de los actores culturales. Así, se consolidan nuevos problemas públicos de las políticas y se promueve el cambio de políticas. Por otro lado, se construyen evidencias sobre la eficacia de la acción colectiva. Por ejemplo, se robustece un marco de políticas apelando a la necesidad de participación de determinados actores. Se amplifica la creencia de que sólo con la participación de determinados actores el cambio de políticas es posible. En definitiva, tanto en el proceso de amplificación de valores como en el de creencias puede vislumbrarse la capacidad de agencia de los responsables de las políticas para resonar en su audiencia, relegitimar las políticas culturales e impulsar el cambio.

En tercer lugar, *la extensión de los límites del marco* de políticas explica su alineamiento con el marco maestro. Los actores (y las organizaciones que éstos integran) reorganizan su jerarquización valorativa de los acontecimientos incorporando ideas, valores e intereses de grupos dispares. En nuestro caso de estudio, por ejemplo, el marco de políticas del Departament de Cultura (construido sobre el vínculo entre cultura e identidad nacional) se expande e incorpora nociones como competitividad. Un marco de políticas se expande e incorpora ideas que emergen en el marco maestro. Los responsables de las políticas adoptan (y al mismo tiempo modifican) parte de la comprensión común de las relaciones entre los actores que condicionan el proceso de políticas. Así, consiguen resonar en su audiencia, relegitimar las políticas culturales e impulsar el cambio de sus contenidos y formas.

Por último, nuestra investigación adaptó y aplicó en el análisis de políticas los conceptos asociados a un cuarto tipo de alineamiento identificado por Snow y sus colaboradores (Snow at alt., 1986): *la transformación del marco*, que implica la resignificación completa de lo que para

los participantes del proceso de políticas está sucediendo. Ahora bien, en la evidencia recogida no identificamos ningún proceso de alineamiento de este tipo entre un marco de políticas y el marco maestro. No se observan episodios en los que se combinen la adopción de un marco de injusticia en relación al problema político y un giro en la orientación de la atribución (responsabilidad del problema). Esta ausencia es posible por diversos motivos. El análisis de marcos ha sido conceptualizado mayormente para el estudio de movimientos sociales y de la política contenciosa, y por lo tanto no contempla las restricciones institucionales presentes en el proceso de formulación de políticas públicas.

Ahora bien, esta ausencia no invalida sino que confirma la utilidad y relevancia de la aplicación del concepto de alineamiento de marcos en la comprensión del cambio de las políticas. Sobre todo para los tres anteriores tipos de alineamiento, procesos que comportan una concepción particular del cambio desarrollada en esta investigación. Hemos buscado comprender el cambio de las políticas culturales como un proceso político. Lo que determina la naturaleza del cambio y la innovación de las políticas culturales es el ejercicio del poder político y no un proceso analítico. El análisis del dominio de la política cultural enseña una posición que va más allá de la clásica discusión en ciencia política sobre el grado de incrementalidad o radicalidad del cambio. Nos situamos en un punto equidistante tanto de una concepción estrictamente revolucionaria del cambio en las políticas como de una exclusivamente evolutiva. Porque el cambio significativo tampoco podría calificarse de *kuhniano* si por ello entendemos que en ningún caso es posible la convivencia de paradigmas, discursos o marcos de políticas públicas. El cambio es constitutivo en el desarrollo de las políticas públicas, pero no sólo en sentido evolutivo-positivista sino principalmente en sentido histórico y social. Los cambios significativos van ligados al conflicto y por lo tanto, a la política.

En definitiva, los procesos de alineamiento de marcos son centrales para comprender las variaciones en las preferencias de los actores, los cambios en la imagen de la política cultural y los limitados (pero significativos) cambios en el marco maestro. Así, la acción colectiva no se basa en un tipo de racionalidad instrumental o un comportamiento sencillamente reflejo de los intereses definidos, aparentemente estables y con una realidad objetiva adjunta. Las ideas y valores no son meramente adendas de los intereses o de las reglas institucionales.

2.4 Futuras líneas de investigación

Para finalizar, si previamente hemos apuntado futuras líneas de investigación sobre la orientación de las políticas culturales, cabe ahora hacer lo propio respecto del modelo narrativo-

interaccionista de análisis de la continuidad y el cambio de las políticas públicas. Nuestra investigación permitió construir, poner en práctica y caracterizar una narrativa genérica que excede el dominio de la política cultural y contribuye a la comprensión del cambio de las políticas públicas. Un estudio de caso en profundidad (que incluyó una estrategia de comparación diacrónica) resultó apropiado para asegurar dicha contribución. Por lo que en futuras investigaciones resulta relevante ampliar la evidencia a través de estudios comparativos. Esto permitiría continuar generando conocimiento sobre los condicionamientos estructurales y el margen de agencia de los actores en los procesos de cambio de políticas. Así como de la importancia relativa de los factores ideacionales (como los marcos de políticas) e institucionales (como los subsistemas de políticas) y sobre el carácter del cambio. Dicha aproximación puede emprenderse en, al menos, dos sentidos.

Por un lado, profundizando en el dominio de la política cultural. A nivel sub-estatal, aplicando el modelo narrativo-interaccionista al desarrollo de las políticas culturales de otras dos comunidades autónomas españolas. O a nivel internacional, comparando nuestro caso de estudio con lo sucedido en un período similar en un territorio europeo y otro latinoamericano. En el caso europeo, resulta relevante la comparación con unas políticas culturales referentes por su grado de experimentación y carácter mixto (como las de Holanda). Pero también lo es la comparación con unas políticas culturales donde el proceso de construcción de una autonomía nacional resulte significativo (como en Escocia, Gales o, fuera de Europa, Quebec). Finalmente, en el caso de Latinoamérica, los cambios significativos experimentados en la última década en la política cultural de Brasil (en particular, ante la construcción de nuevos marcos de políticas por parte de los actores gubernamentales) permitirían aplicar y desarrollar el modelo de análisis.

Por otro lado, una aportación significativa consistiría en emprender estudios comparativos con otros dominios de políticas. Esto permitiría contrastar, precisar y robustecer nuestro modelo de análisis, con el objetivo de profundizar en la comprensión del carácter del cambio de las políticas públicas. La comparación del dominio de las políticas culturales con otras políticas públicas permitiría iluminar la relevancia del estudio de las primeras para producir conocimiento generalizable (de forma históricamente limitada) sobre el cambio de las políticas públicas. ¿Qué tipo de dominio de políticas resulta relevante para la comparación? Con el objetivo de comparar casos equilibrados en similitudes y diferencias (acentuando el contraste) proponemos una comparación con dos tipos de dominio. Por un lado, uno de carácter sectorial clásico, como el de políticas sociales (por ejemplo, educativas). Y por otro, un dominio de carácter híbrido y en donde la cultura (y los agentes del ámbito) tengan un papel significativo. Por ejemplo, las políticas de las tecnologías de la información y la comunicación o las políticas urbanas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbot, A. (1992). "What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis.", en: Ragin, Charles y Becker, Howard, *What Is a Case? Exploring the foundation of social inquiry*. Cambridge University Press.
- Abbot, A. (2001), *Times Matters. On Theory and Method*. The University of Chicago Press.
- Aguilar, I. (2005), "La identidad cultural andaluza en Catalunya a través del movimiento asociativo de las Comunidades Andaluzas en el Exterior", *Revista HMiC*, n. 3, accesible en <http://webs2002.uab.es/hmic/2005/index.html> (acceso 23 de octubre de 2010).
- Ajuntament de Barcelona (1999), *Pla estrategic del sector cultural de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- Appadurai, A. (1996), *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Argelaguet, J. (2008), *L'Impacte dels partits en la política lingüística de la Generalitat de Catalunya en l'ensenyament obligatori*. Tesis doctoral, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Ariño, A. (2010), *Prácticas culturales en España*, Barcelona, Ariel.
- Associació d'Artistes Visuals de Catalunya (2011), *30 anys Associació d'Artistes Visuals de Catalunya*, accesible en: <http://30anys.aavc.net/> (acceso 15 de junio de 2011)
- Barbero, J. (2008). "Políticas de la comunicación y la cultura: Claves de la investigación", *Dinámicas interculturales CIDOB* (11).
- Barbieri, N. (2009), "La cultura con mayúsculas. Inmigración y cambio en las políticas públicas culturales", en: Mellado, Y. (coord.), *La dinámica del contacto*, Fundación CIDOB, Barcelona, pp 113-126.
- Barbieri, N. (2012). "Why does cultural policy change? Policy discourse and policy subsystem: a case study of the evolution of cultural policy in Catalonia", *International Journal of Cultural Policy*, 18:1, 13-30.
- Barbieri, N; Partal, A., Merino, E. (2011), "Nuevas políticas, nuevas miradas y metodologías de evaluación. ¿Cómo evaluar el retorno social de las políticas culturales?", *Revista Papers*, v.96 (2), pp. 477-500.
- Baró, E. y Cubeles, X. (2008), *La dimensió econòmica dels sectors culturals de Catalunya. 1994-2005*, accesible en: http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/SSCC/GT/Arxiu%20GT/ESTUI_9_C.pdf (acceso 12 de enero de 2011)
- Barzelay, M. (2003), "The process dynamics of public management policy change", *International public management journal*, 6 (3). pp. 251-402.
- Barzelay, M. y Gallego, R. (2006), "From new institutionalism to institutional processualism: advancing knowledge about public management policy change", *Governance*, 19, 4, 531-557.
- Barzelay, M. y Gallego, R. (2010), "The comparative historical analysis of public management policy cycles in France, Italy and Spain: Symposium Introduction", *Governance*, v23, n2, pp. 209-223
- Barzelay, M. y Cortázar J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Bauman, Z, (2003), *Modernidad líquida*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Baumgartner, F. y Jones, B., (1993) *Agendas and instability in American politics*. Chicago, University of Chicago Press.

- Belfiore, E. (2004), "The methodological challenge of cross-national research: comparing cultural policy in Britain and Italy", Centre for Cultural Policy Studies, Research paper (8), Coventry.
- Belfiore, E. (2006), "The social impacts of the arts - myth or reality?", en: Mirza, M. (ed.) *Culture Vultures: Is UK arts policy damaging the arts?* Policy Exchange, London.
- Belfiore, E. (2011), "Is it really all about the evidence? On the rhetorical aspect of cultural policy", International Conference on Cultural Policy Research (ICCP), Jyväskylä, 24-27 August 2010.
- Benjamin, W. (1989), "La obra de arte en la era de su reproductibilidad técnica" en: Benjamin, W., *Discursos Interrumpidos I*, Taurus, Buenos Aires.
- Bevir, M. y Rhodes, R. (2003), *Interpreting British governance*. London: Routledge.
- Bevir, M. y Rhodes, R. (2006), *Governance stories*. London: Routledge.
- Bilbeny, N. (1982), *La Ciutat i l'estàtua: els orígens intel·lectuals del Noucentisme*, Tesi doctoral, Universitat de Barcelona. Facultat de Filosofia i Ciències de l'Educació.
- Bilbeny, N. (1999), *Política noucentista*, Editorial Afers, Barcelona.
- Blyth, M. (1997), "Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 2, pp. 229-250.
- Bohigas, O. (1992). *Dit o fet. Diterai de records II*. Barcelona, Edicions 62.
- Bohigas, O. (1993). *Gràcies i desgràcies culturals de Barcelona*. Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- Bonet, L. (2001), "Les polítiques culturals a Catalunya: un espai d'acords bàsics en un context d'alt dinamisme", en: Gomà, R. y Subirats, J. [coord.], *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000): Autonomia i benestar*, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, pp. 303-325.
- Bonet, L. y Négrier, E. (2010), "Cultural policy in Spain: processes and dialectics", *Cultural Trends*, 19, 1, pp. 41-52.
- BOPC (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya) (2008), *Projecte de llei del Consell de la Cultura i de les Arts de Catalunya*, accesible en <http://www.parlament.cat/web/documentacio/publicacions/butlleti-bopc> (acceso 13 de abril de 2010).
- Bourdieu P. (1990). *In Other Words: Essays towards a Reflexive Sociology*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press.
- Bourdieu, P. (1993). *La misère du monde*. Paris, Seuil.
- Bouzada, X. (2007a), "De las identidades constatadas a las complicidades productivas: acerca da relación entre identidad, cultura y comunidad", *RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, vol. 6, nº 2, pags. 29-42.
- Bouzada, X. (2007b), "La gobernabilidad multinivel de la cultura en España: arqueologías y derivas", *La sociología y los nuevos retos = A socioloxía e os novos retos: IV Congreso Astur-Galaico de Socioloxía*, A Coruña, 23-24 de marzo de 2007.
- Branchadell, A. (2003), "Política lingüística i traducció a Catalunya. Una conversa amb Lluís Jou." *Quaderns: revista de traducció*, n. 10, pp. 165-184.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa: afinando la mirada*. Madrid: Cátedra,.
- Castells, M. (2000), *The Rise of the network society*, Blackwell, Oxford.
- Castles, S. (2004) "¿Por qué fracasan las políticas migratorias?" *Revista Migraciones*, n. 15, pp. 147-184.
- Centre d'Estudis Jordi Pujol (CEJP) (2009), *Cultura*, CEJP, Barcelona.
- Chávez Aguayo, M. (2012), "Los consejos de las artes y el principio de "arms length" en las políticas culturales subnacionales: un estudio comparativo entre Cataluña (España), Escocia (Reino Unido) y Jalisco (México)", Tesis doctoral, Universitat de Barcelona.

- Cherbo, J. y Wyszomirski, M. (2000). *The Public life of the arts in America*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Chong, D. y Druckman, J. (2007). "A theory of framing and opinion formation in competitive elite environment", *Journal of Communication*, 57 (1), pp. 99-118.
- Coelho, T. (2009). *Diccionario crítico de política cultural*. Barcelona: Gedisa.
- Coller, X. (2005), *Estudios de casos*, CIS, Madrid.
- Corominas, M. (1999). "Els actors culturals", en: Fundació Jaume Bofill, *Informe per a la Catalunya del 2000*. Barcelona, Mediterrània.
- Costa, J. (2000), "Dels moviments d'església a la militància política", *L'Avenç*, 248.
- Craik, J., Mcallister, L. y Davis, G. (2003). "Paradoxes and contradictions in government approaches to contemporary cultural policy: an Australian perspective.", *International Journal of Cultural Policy*, 9 (1), 17-33.
- Cramer, K. (2008). *Catalonia: national identity and cultural policy, 1980-2003*. Cardiff: University of Wales Press.
- Cubeles, X. y Fina, X. (1998), *La cultura a Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- De Frantz, M. (2005), "From Cultural Regeneration to Discursive Governance: Constructing the Flagship of the 'Museumsquartier Vienna' as a Plural Symbol of Change", *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (1), pp. 50-66.
- De Vereaux, C. (2006). "Any Way the Wind Blows: Changing Dynamics in American Arts Policy.", *Journal of Arts Management, Law and Society*, 36 (3), 168-180.
- Delgado, M. (2007), *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del 'Modelo Barcelona'*, Los libros de la catarata, Madrid.
- Departament de Cultura (1989), *La Indústria del cinema a Catalunya: estructura, evolució i elements per a la seva planificació*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Departament de Cultura (1991), *Estructura del sector teatral a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Departament de Cultura (2006a), *Pla d'Equipaments Culturals 2005-2007*, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, documento no publicado.
- Departament de Cultura (2006b), *Subvencions i inversions nominatives en cultura als pressupostos generals de l'Estat. 2004-2006*, accesible en www.gencat.cat/cultura (acceso 4 de junio de 2010).
- Departament de Cultura (2007), *Memoria del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació 2006*, accesible en: www.gencat.cat/cultura (acceso 20 de junio de 2009).
- Departament de Cultura (2008), *Subvencions i inversions nominatives en cultura als pressupostos generals de l'Estat. 2006-2008*, accesible en www.gencat.cat/cultura (acceso 4 de junio de 2010)
- Departament de Cultura (2009), *Memoria del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació 2007*, accesible en: www.gencat.cat/cultura (acceso 23 de mayo de 2011).
- Departament de Cultura (2010a), *Pla d'Inversions en Equipaments Culturals (PEC) 2005-07*, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, documento no publicado.
- Departament de Cultura (2010b), *Memoria del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació 2008*, accesible en: www.gencat.cat/cultura (acceso 13 de abril de 2011).
- Departament de Cultura (2010c), *Política cultural a Catalunya*, elaborado por Anna Villarroya, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Dery, D. (1984), *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, Kansas.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- DOGC (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya) (2008), *Llei 6/2008, del 13 de maig, del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts*, accesible en <http://www20.gencat.cat/portal/site/portaldogc> (acceso 21 de enero de 2009).

- EADOP (1999), *Llei 22/1998 de la Carta Municipal de Barcelona*. Accesible en: <http://www.gencat.cat/eadop/imatges/2801/98363029.pdf> (acceso el 22 de septiembre de 2011)
- Eagleton, T. (2000), *La Idea de cultura: una mirada política sobre los conflictos culturales*, Paidós, Barcelona.
- Fernández, J. (2008). *El malestar en la cultura catalana*. Barcelona: Empúries.
- Fina, X. (1999), “La responsabilidad de la sociedad civil en el sector cultural”, en: Subirats, J. (ed.), *¿Existe sociedad civil en España?*, Fundación Encuentro, Madrid.
- Fina, X. (2007), “Nuevos modelos institucionales para la política cultural”, en: Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, *Conferencia Internacional sobre Políticas Culturales*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Donosti, pp. 81-97.
- Fina, X. y Subirats, J. (dir.), Barbieri, N., Partal, A. y Merino, E. (2011), *Proximitat, cultura i tercer sector a Barcelona*, Icaria, Barcelona.
- Fischer, F. (2003), *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*, Oxford University Press, Oxford.
- Fletcher, A. (2009), “Clearing the air: the contribution of frame analysis to understanding climate policy in the United States”, *Environmental Politics*, 18: 5, pp. 800 - 816
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York.
- Flyvbjerg, B. (2004). “Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso”, *REIS*, 106, 33-62.
- Font, J. (1991), *Papers de política cultural*, Edicions 62, Barcelona.
- Fossas, E. (1990), *Regions i sector cultural a Europa. Estudi comparat: Bèlgica, França, Itàlia, RFA i Espanya*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms.
- Fumaroli, M. (1991), *L'État culturel, une religion moderne*, Éditions de Fallois, Paris.
- Gabriel, P. (1996), *El Noucentisme*, Barcelona, Edicions 62.
- Galloway, S. (2010). “Arts policy and national identity: the history of the Arts Council in Scotland.” International Conference on Cultural Policy Research, Jyväskylä, Finland, 24–27 August 2010.
- Galloway, S. y Jones, H. (2010). “The Scottish dimension of British arts government: a historical perspective.”, *Cultural Trends*, 19 (1-2), 27-40.
- García Canclini, N. (2001), *Culturas híbridas*, Paidós, Buenos Aires.
- Garcia, E. (2011), “La experiencia del ICIC evaluando proyectos empresariales: los criterios en las aportaciones reintegrables”, accesible en: <http://www.ub.edu/cultural/Eventos/DocsAvaluacio/EdgarGarciaEvaluacionES.pdf> (acceso 22 de julio de 2011)
- Garreton, M. (1993), “Cultura política y política cultural”, en: Garreton, M., Sosnowski, S. y Subercaseaux, B. (ed.), *Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Garreton, M. (2003), *El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Gattinger, M. y Saint-Pierre, D. (2008). “Can national cultural policy approaches be used for sub-national comparisons? An analysis of the Québec and Ontario experiences in Canada.” *International Journal of Cultural Policy*, 14 (3), 335-354.
- Generalitat de Catalunya, (2000). *Estadístiques culturals de Catalunya 2000*. Accesible en <http://www20.gencat.cat/portal/site/CulturaDepartament/menuitem.01121f9326561a075a2a63a7b0c0e1a0/?vgnnextoid=11ff1ce38d77f210VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=11ff1ce38d77f210VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>. (acceso 22 de septiembre de 2011)
- Generalitat de Catalunya (2003), *Llibre blanc de les indústries culturals a Catalunya*, Universitat de Barcelona, Barcelona.

- Generalitat de Catalunya (2005), *Document per a l'establiment del Consell de la Cultura i de les Arts a la Generalitat de Catalunya*, accessible en: www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/Cultura/Documents/Arxiu/comissionatcca_documents.htm%20-%20establiment_cca.pdf (acceso 15 de enero de 2010)
- Generalitat de Catalunya (2006), *Decret 66/2006 de 20 de juny*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Gifreu, Josep (2003). *La potenciació de l'espai cultural i audiovisual català. Estudi prospectiu i proposta de línies d'actuació*. Barcelona, Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya
- Gifreu, J. y Corominas, M. (1991). *Construir l'Espai Català de Comunicació*. Barcelona, Centre d'Investigació de la Comunicació (CEDIC).
- Giner, S., Flaquer, Ll. y Busquet, J. (1996), *La Cultura catalana : el sagrat i el profà : una anàlisi del debat sobre la cultura catalana amb una proposta innovadora*, Edicions 62, Barcelona.
- Goffman, E. (1975), *Frame Analysis*, Harmondsworth, Penguin.
- Goffman, E. (2006), *Frame analysis. Los marcos de la experiencia*. Madrid: CIS
- Gomà, R. y Subirats, J. (1998), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.
- Gramsci A. (1971), *Selections from the Prison Notebooks*. New York, NY: International Publ.
- Gray, C. (2007). "Commodification and instrumentality in cultural policy.", *International Journal of Cultural Policy*, 13 (2), 203 - 215.
- Gray, C. (2008). "Instrumental policies: causes, consequences, museums and galleries.", *Cultural trends*, 17 (4), 209-222
- Gregory, R. (1998), "Political rationality or incrementalism?", en: Hill, M., *The Policy Process. A reader*, Prentice Hall, Londres, pp. 175-191.
- Guitart, J. (1990), *Cultura catalana anys noranta*, Barcelona, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya.
- Hajer, M. (1993), "Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice" en: F. Fischer y J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, pp. 43-76.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Hesmondhalgh, D. (2005). "Media and cultural policy as public policy." *International journal of cultural policy*, 11 (1), 95-109.
- ICIC (Institut Català d'Indústries Culturals) (2006), *Memòria Anual ICIC 2006*, accessible en www.gencat.cat/cultura/icic (acceso 23 de mayo de 2010).
- IDESCAT. (1986). *Cens lingüístic*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- INE (2010), *Padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística*, accessible en: www.ine.es (acceso 11 de octubre de 2010).
- Ingram, H., Schneider, A. y deLeon, P. (2007), "Social Construction and Policy Design." en: P. Sabatier (ed.) *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, pp. 93-126.
- John, P. (1998), *Analysing Public Policy*, Pinter, London.
- Jones, D. (2007), "Pujol y la construcción de un espacio catalán de comunicación interacciones entre instituciones políticas y empresas mediáticas (1980-2003)", *Ámbitos*, no. 16, pp. 499-524.
- Keating, M. (2001), "Rethinking the Region: Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia", *European Urban and Regional Studies* 8(3), pp- 217-234
- Keating, M., Loughlin, J. y Deschouwer, K.. (2003). *Culture, Institutions and Regional Development: a Study of Eight European Regions*. Cheltenham: Edward Elgar
- Kingdon, J., (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Michigan: Harper Collins.

- Klijn, E. (1998) 'Policy Networks: An Overview' en: Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J.F. (eds) *Managing Complex Networks*. Sage, London
- Knudsen, B.; Florida, R.; Gates, G.; Stolarick, K. (2007), "Urban density, creativity, and innovation", Working Paper of the Creative Class Group, The Martin Prosperity Institute, University of Toronto, Toronto.
- Lewis, J. y Miller, T., (ed.) (2003). *Critical Cultural Policy Studies: A Reader*, Oxford: Blackwell.
- Lindblom, C. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, INAP, Madrid.
- Lo Cascio, P. (2008). *Nacionalisme i autogovern. Catalunya 1980-2003*. Barcelona: Afers.
- Madison, M., Frischman, B.; Strandburg, K. (2010) "Constructing Commons in the Cultural Environment", *Cornell Law Review*, 95, pp. 657-709
- Manent, A. (2010), *Crònica política del Departament de Cultura (1980-1988)*, A contravent, Barcelona.
- Marce, X., y Bosch, R. (2007), *El exhibicionismo del mecenas*, Milenio, Barcelona.
- Marcé, X. (2008), "Fondos reintegrables y sector cultural", *El Mundo*, 18/11/2008.
- Marcé, X. (2011), "El Consell de les Arts legitimat", *Diari Ara*, 14/01/2011.
- Martinell, A. (1988), "Los programas de formación del Centro de Estudios y Recursos Culturales", *Referencias*, n. 5, diciembre, pp. 32-37.
- Martínez, S. y Rius, J. (2011) "Cultural Planning and Community Sustainability: The Case of the Cultural Facilities Plan of Catalonia (PECCAT 2010-20)", *Culture and Local Governance*, 3, pp. 71-82.
- Marzo, J. (1995), *Toma de partido*, Libros de la QUAM, nº6, Barcelona, 1995.
- Marzo, J. y Badia, T. (2006), "Las políticas culturales en el Estado español (1985-2005)", accesible en: http://soymenos.net/politica_espanya.pdf (acceso 21 de mayo de 2010)
- Mascarell, F. (ed.) (1999), *El Llibre Blanc de la cultura a Catalunya*, Edicions 62, Barcelona
- Mascarell, F. (2005), *La Cultura en l'era de la incertesa*, Roca, Barcelona.
- Mascarell, F. (2007), *Barcelona y la modernidad*, Gedisa, Barcelona.
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McGuigan, J. (2004). *Rethinking Cultural Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Mcrobbie, A. (1996) "All the world's a stage, screen or magazine: When culture is the logic of late capitalism", *Media, Culture and Society*, vol. 18, n. 3, pp. 335-342.
- Miller, T. y Yúdice, G. (2004), *Política cultural*, Gedisa, Barcelona.
- Ministerio de Cultura (1984), *Arte Español Actual*, Ministerio de Cultura, Madrid.
- Moulin, R. (1992). *L'artiste, l'institution et le marché*, Flammarion, Paris.
- Négrier, E. (2003), "Las políticas culturales en Francia y España. Una aproximación nacional y local comparada", *Working Papers* (226), Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Négrier, E. (2005), "El Ministerio de Cultura y la política cultural en Francia: ¿excepción cultural o excepción institucional?", *Periférica: revista para el análisis de la cultura y el territorio*, n. 6, pp. 23-41.
- Négrier, E. y Tomàs, M. (2003). "Temps, pouvoir, espace. La métropolisation de Barcelone", *Revue française d'administration publique*, 107, pp. 357-368.
- Nofre, J. (2010), "Políticas culturales, transformaciones urbanas e higienización social en la Barcelona contemporánea", *Anales de Geografía*, 30, 2, pp. 133-161.
- Parker, R. y Parenta, O. (2009). "Multi-level order, friction and contradiction: the evolution of Australian film industry policy." *International Journal of Cultural Policy*, 15 (1), 91-105
- Pascual, J. (2005), "On histories, frameworks, policies and futures of creative cities", International Symposium on Creative Cities, Osaka. Documento no publicado.
- Plataforma de la Cultura per a un Consell de les Arts de Catalunya (2007), "Nota de premsa: La Plataforma rebutja el model proposat pel tripartit i fa una crida al consens", accesible en:

- <http://www.musicstgn.com/modules.php?name=News&file=print&sid=580>, (acceso 10 de mayo de 2011).
- Ragin, C. y Becker, H. (1992). *What Is a Case? Exploring the foundation of social inquiry*. Cambridge University Press.
 - Ragin, C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.
 - Ramio C. y Salvador, M. (2002), "La configuración de las administraciones autónomas: entre la inercia y la innovación institucional" en: Subirats J. y Gallego, R. (ed) *Veinte años de autonomía en España. Leyes, políticas públicas y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
 - Ratiu, D. (2009). "Cultural Policy and Values: Intrinsic versus Instrumental? The Case of Romania.", *Journal of Arts Management, Law and Society* 39 (1), 24-44.
 - Rausell-Köster, P. (1999), *Políticas y sectores culturales en la Comunidad Valenciana*, Universitat de València, Tirant Lo Blanch, Valencia.
 - Rausell-Köster, P. (2007), "Les politiques de patrimoine en Espagne", en : Bonet, Ll, y Négrier E. (dir): *La politique culturelle en Espagne*. Karthala, pp. 123 - 146.
 - Reich, R. (ed.) (1988), *The Power of Public Ideas*, Ballinger Publishing, Cambridge.
 - Richardson, J. (1982), *Policy Styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, London.
 - Rifkin, J. (2000). *The age of access*, London: Penguin.
 - Riquer i Permanyer, B. (1987), *La Catalunya del Noucentisme*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat.
 - Rius, J. (2003), "Un nou model de política cultural. Una recerca sociològica en curs sobre el cas barceloní", *Revista Catalana de Sociologia*, 19, p. 219-227.
 - Rius, J., 2005. *Un nou paradigma de la política cultural*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona.
 - Rodríguez Morató, A. (2005) "La reinención de la política cultural a escala local: el caso de Barcelona", *Sociedade e Estado*, Vol. 20, n. 2, pp. 351-376.
 - Rodríguez Morató, A., Bouzada, X., Ariño, A., (2005), "Políticas culturales en España", en Roche, J. y Oliver, M. (eds.), *Cultura y globalización: entre el conflicto y el diálogo*, Madrid, pp. 435-472.
 - Rodríguez Morató, A. (2007), *La sociedad de la cultura*, Ariel, Barcelona.
 - Rodríguez Morató, A. (coord.) (2008), *El sistema de la política cultural en España (memoria de proyecto)*, documento no publicado.
 - Rodríguez Morató, A., Rius, J. y Barbieri, N. (2011), *El Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, Proyecto de investigación El sistema de la política cultural en España*, documento no publicado.
 - Roselló, D. y Rius, J. (2009), *La cooperació entre ateneus i ens locals per una cultura del segle XXI*. Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya, Barcelona
 - Rubio Aróstegui, J. (2002). *El Ministerio de Cultura: la política cultural del Estado en los gobiernos socialistas: 1982-1996*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
 - Rubio Aróstegui, J. (2005), "La política cultural del Estado en los Gobiernos populares (1996-2004) entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista" *Sistema. Revista de ciencias sociales*, Nº 187, pp. 111-124.
 - Sabatier, P. y Weible, M. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications.", en: P. Sabatier (ed.) *Theories of the policy process*. Oxford : Westview Press. 189-220.
 - Saint-Pierre, D., (2004). "La Politique culturelle du Québec de 1992 et l'Advocacy Coalition Framework: Une étude de cas dans le domaine de la culture." *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 37 (3), 561-580.

- Sanchez de la Barquera, H. (2008), *Federalismo, cultura y política cultural*, Universidad Nacional Autónoma de México, documento no publicado.
- Schattschneider, E. (1967), *El Pueblo semisoberano: la democracia norteamericana vista por un hombre práctico*, México, D.F., Hispano-americana
- Schmidt, V. (2001). “The politics of economic adjustment in France and Britain: when does discourse matter?” *Journal of European Public Policy*, 8 (2), 247–264.
- Schmidt, V. (2002). “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?” *Comparative Political Studies* 35 (2), 168-193.
- Schmidt, V. (2008). “From historical institutionalism to discursive institutionalism”, Council for European Studies (Chicago, March 6-8, 2008)
- Schmidt, V. y Radaelli, C. (2004). “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues.” *West European Politics* 27 (2), 183 - 210.
- Schön, D., Rein, M. (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York.
- Schuster, M. (2002). “Catalunya and its Cultural Industries: Policy Pitfalls and Policy Opportunities”, CPC Working Paper 13.
- Scullion, A., Garcia, B. (2005), “What is cultural policy research?”, *International Journal of Cultural Policy*, 11:2, pp. 113 - 127.
- Sendra, G. (2007), “Modelo de política cultural en Catalunya”, en: Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, *Conferencia Internacional sobre Políticas Culturales*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Donosti, pp. 161-182.
- Shockley, G, y Mc Neely, C. (2009). “A Seismic Shift in U.S. Federal Arts Policy: A Tale of Organizational Challenge and Controversy in the 1990s.”, *Journal of Arts Management, Law and Society*, 39 (1), 7-23
- Sindicatura de Comptes de Catalunya (2008), *Informe 1/2008: Institut Català d'Indústries Culturals*, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Barcelona.
- Sindicatura de Comptes de Catalunya (2010), *Informe 15/2010: Entitat Autònoma de Difusió Cultural*, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Barcelona.
- Singh, J. (2008). “Agents of Policy Learning and Change: U.S. and EU Perspectives on Cultural Trade Policy.” *Journal of Arts Management, Law and Society*, 38 (2), 141-159.
- Singh, J. (ed.) (2010). *International Cultural Policies and Power*, Palgrave Macmillan.
- Solé, C. y Parella, S. (2008), “El modelo de gestión de las migraciones en Cataluña: ¿una “vía catalana” de integración?”, *Política y Sociedad*, Vol. 45 Núm. 1, pp. 85-101.
- Steensland, B., (2008). “Why do policy frames change? Actor-idea coevolution in debates over welfare reform” *Social Forces*, 86 (3), 1027-1054
- Snow, D., Burke, E., Worden, S., Benford, R. (1986), “Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation”, *American Sociological Review*, Vol. 51, No. 4 (Aug., 1986), pp. 464-48
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox and political reason*, New York: Norton.
- Subirats, J. y Rius, J. (2008), *Del Xino al Raval. Cultura i transformació social a la Barcelona central*. Barcelona, Editorial Hacer.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Subirós, P. (1983), “Mites i reptes de la cultura catalana”, *L’Avenç*, n. 64, pp. 24-39.
- Tresserras, J. (2008), “L’economia de la identitat: el nostre valor afegit”, en: Fundació IRLA, *L’economia de la identitat: el nostre valor afegit*, Fundació IRLA, Barcelona.
- Tresserras, J. (2010), *Polítiques de cultura i comunicació i construcció nacional*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- True, J., Jones, B. y Baumgartner, F. (2007). “Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking.” en: P. Sabatier, (ed.) *Theories of the policy process*. Oxford: Westview, pp. 155-187.

- UNESCO (1982), *Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales*, México D.F.
- Urfalino, P., (1996). *L'invention de la politique culturelle*. Paris: Hachette.
- Viejo, R (2009), “Frame analysis: encuadre teórico, operacionalización empírica, líneas de investigación”, documento no publicado.
- Vilarós, T. (1998), *El mono del desencanto: una crítica cultural de la transición española, 1973-1993*. Siglo XXI de España Editores.
- Villatoro, V. (2007), *Dietari 1997-1998*, Palma de Mallorca, Leonard Muntaner Editor.
- Williams, R. (1979), "The Arts Council", *Political Quarterly*, L, 2, pp. 157-171.
- Williams, R. (1980), *Marxismo y Literatura*, Ediciones Península, Barcelona.
- Wimmer, M., (2004). “The Political Dimensions of Cultural Policy – The Need of Policy Analysis in the Field of Cultural Policy.” International Conference on Cultural Policy Research, Montreal, Canada, August 25-28, 2004.
- Wu, C. (2007), *Privatizar la cultura*, Akal, Madrid.
- Wyszomirski, M. (1995). “The politics of arts policy: Subgovernment to issue network.” en: K. Mulcahy y M. Wyszomirski, (eds.) *America's commitment to culture: Government and the arts*, Boulder, CO: Westview, 47-73.
- Wyszomirski, M., (1997). “Through the Policy Window: The Context of Cultural Policy: Introduction to the Symposium.” *Arts Education Policy Review* 98 (5), 9-11
- Wyszomirski, M., (2004.) “From public support for the arts to cultural policy.” *Review of Policy Research*, 21, 469-84.
- Zahariadis, N. (2007) “The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects”, en: Sabatier, P. (ed.) *Theories of the policy process*, Westview Press, Oxford, pp. 65-92.
- Zallo, R. (dir.) (1995), *Industrias y políticas culturales en España y País Vasco*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Zallo, R. (2001), “Políticas culturales territoriales: una experiencia rica pero insuficiente”, en: Bustamante, E. (ed.), *Comunicación y cultura en la era digital*, Gedisa, Barcelona.
- Zallo, R. (2005), “El Plan Vasco de Cultura: una reflexión”, *Revista internacional de los estudios vascos*, v. 50, n.1, pp. 11-55.
- Zallo, R. (2011), *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco*, Fundación Alternativas.

ANEXO 1. CRONOLOGÍA BÁSICA DEL DEPARTAMENT DE CULTURA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Presentamos a continuación una cronología del desarrollo del Departament de Cultura entre los años 1980 y 2010, recordando que el período de estudio de esta tesis finaliza en 2008. Más que una presentación de carácter exhaustivo, buscamos construir una herramienta que permita una orientación clara y directa del lector. Por eso hemos decidido centrar la cronología en los mandatos de los diferentes consejeros y apuntar algunos de los eventos significativos para el desarrollo de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya.

Tabla 16. Cronología del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya. Fuente: elaboración propia.

Año	Conseller - partido en el Departament	Eventos
1980	Max Cahner	Creación del Departament de Cultura
1981	CiU	-Ley de <i>Biblioteques</i> -Ley de la <i>Entitat Autònoma d'Organització de Festes i Espectacles (EAOEF)</i>
1982		<i>Premis nacionals de cultura</i>
1983		-Ley de <i>Normalització Lingüística</i> -Consortio <i>Palau de la Música</i>
1984		
	Joan Rigol CiU	- <i>Consell Assessor de Cultura de la Generalitat de Catalunya</i> - <i>Pacte Cultural</i> -Inicio diseño <i>Museu d'Art Contemporani de Barcelona</i> y <i>Centre d'Arts Santa Mònica</i>
1985		Ley de <i>Arxius</i>
	Joaquim Ferrer CiU	
1986		
1987		-Ley de la <i>Entitat Autònoma Institució de les Lletres Catalanes</i>
1988		<i>Fundació Teatre Lliure-Teatre Públic de Barcelona</i>
	Joan Guitart CiU	
1989		Nueva Ley de <i>Arxius</i>
1990		Ley de <i>Museus</i> (aprobación del <i>Museu Nacional d'Art de Catalunya, MNAC</i>)
1991		<i>Consorti Català de Promoció Exterior de la Cultura (COPEC)</i>
1992		
1993		-Ley del <i>Foment de la cultura popular i tradicional i de l'associacionisme cultural</i> -Ley del <i>Sistema bibliotecari de Catalunya</i> -Ley de <i>Patrimoni cultural català</i>
1994		<i>Fundació Gran Teatre del Liceu</i>
1995		
1996		
	Joan Maria Pujals CiU	
1997		-Inauguración oficial del <i>Teatre Nacional de Catalunya</i> -Ley de <i>Política Lingüística</i>
1998		
1999		Inauguración del <i>Auditori</i>

Año	Conseller - partido en el Departament	Eventos
	Jordi Vilajoana	
2000	CiU	Ley del <i>Institut Català de les Indústries Culturals</i>
2001		Transformación de la <i>EAOEF</i> en <i>Entitat Autònoma de Difusió Cultural</i> (EADC)
2002		- <i>Llibre Blanc de les Indústries Culturals a Catalunya</i> -Creación del <i>Institut Ramon Llull</i>
2003		
	Caterina Mieras	-Reorganización del <i>Institut Català de les Indústries Culturals</i>
2004	PSC	<i>Comissionat per al Consell de la Cultura i de les Arts</i>
2005		-Plan de <i>Equipaments Culturals 2005-2007</i> -Refundación de la <i>Entitat Autònoma de Difusió Cultural</i>
2006		
	Ferran Mascarell	-Negociación proyecto de ley del <i>Consell de la Cultura i de les Arts</i>
	PSC	-Proyecto <i>Agència Catalana de Difusió Cultural</i>
	Joan Manuel	
2007	Tresserras	
2008	ERC	-Ley del <i>Consell Nacional de la Cultura i de les Arts (CONCA)</i>
2009		
2010		-Decreto <i>Pla d'Equipaments Culturals de Catalunya 2010-2020 (PECCAT)</i> . -Ley del <i>cinema de Catalunya</i>

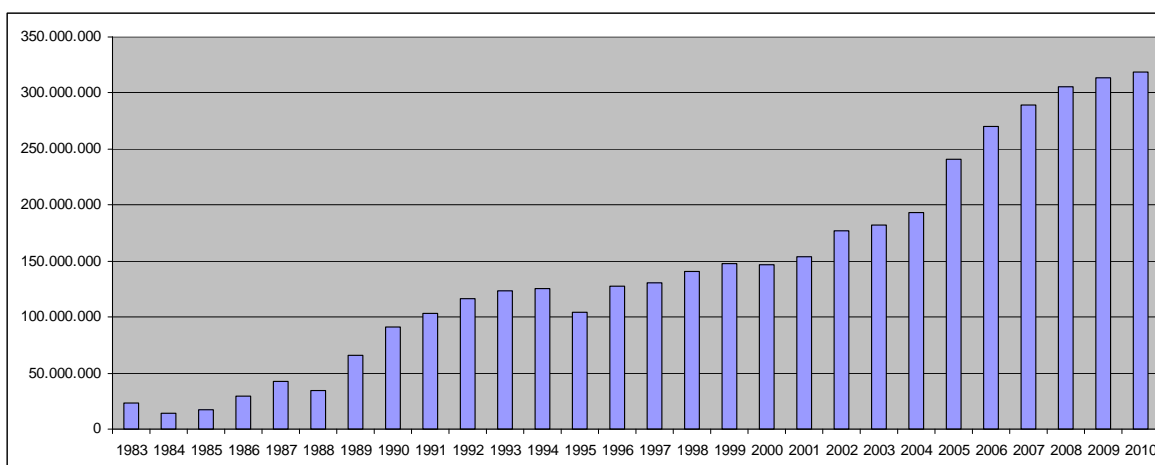
ANEXO 2. DESARROLLO PRESUPUESTARIO DEL DEPARTAMENT DE CULTURA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Este anexo recoge los gráficos del desarrollo presupuestario del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya. En primer lugar, presentamos la evolución de los valores generales: presupuesto neto y euros constantes. En segundo, la distribución interna de dicho presupuesto: ámbitos sectoriales y capítulos.

Como apunte metodológico, cabe señalar que los datos que se presentan excluyen el presupuesto de determinadas secretarías y direcciones generales del Departament de Cultura: la Secretaria de Deportes, la Secretaria de Juventud, la Secretaria de Medios de Comunicación y la Dirección General de Política Lingüística. La razón principal de esta decisión es que se trata de partidas presupuestarias que no se han mantenido de forma regular en el Departament de Cultura, sino que han formado parte de otros departamentos de la Generalitat de forma indistinta. Buscamos así poder realizar una mirada equilibrada sobre el desarrollo presupuestario del Departament de Cultura. Pero además, buscamos mantener la coherencia con nuestra definición (al menos en términos pragmáticos para esta investigación) de política cultural. Finalmente, hemos decidido trabajar con los datos de presupuestos liquidado (que incluye los organismos autónomos), siempre según las memorias del Departament de Cultura de la Generalitat. Se trata de una decisión basada en la disponibilidad de información para el período que estamos analizando, y no en un posicionamiento particular en el debate sobre la utilidad de este tipo de datos.

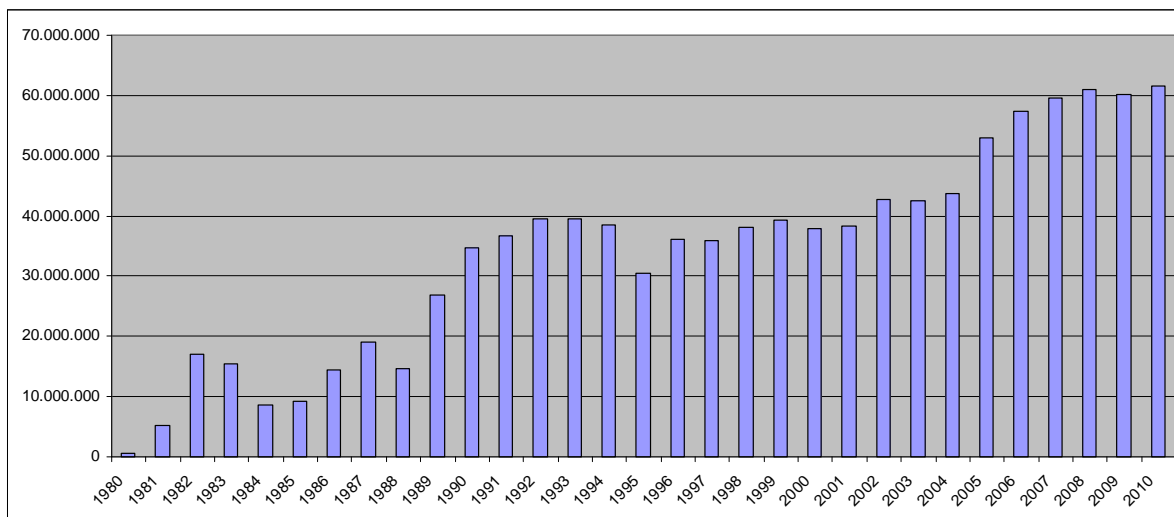
a) Presupuesto neto en cultura

Gráfico 1. Presupuesto neto en cultura. Valor expresado en euros. Fuente: proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).



b) Euros constantes

Gráfico 2. Presupuesto de cultura en euros constantes. Valor expresado en euros. Fuente: proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).

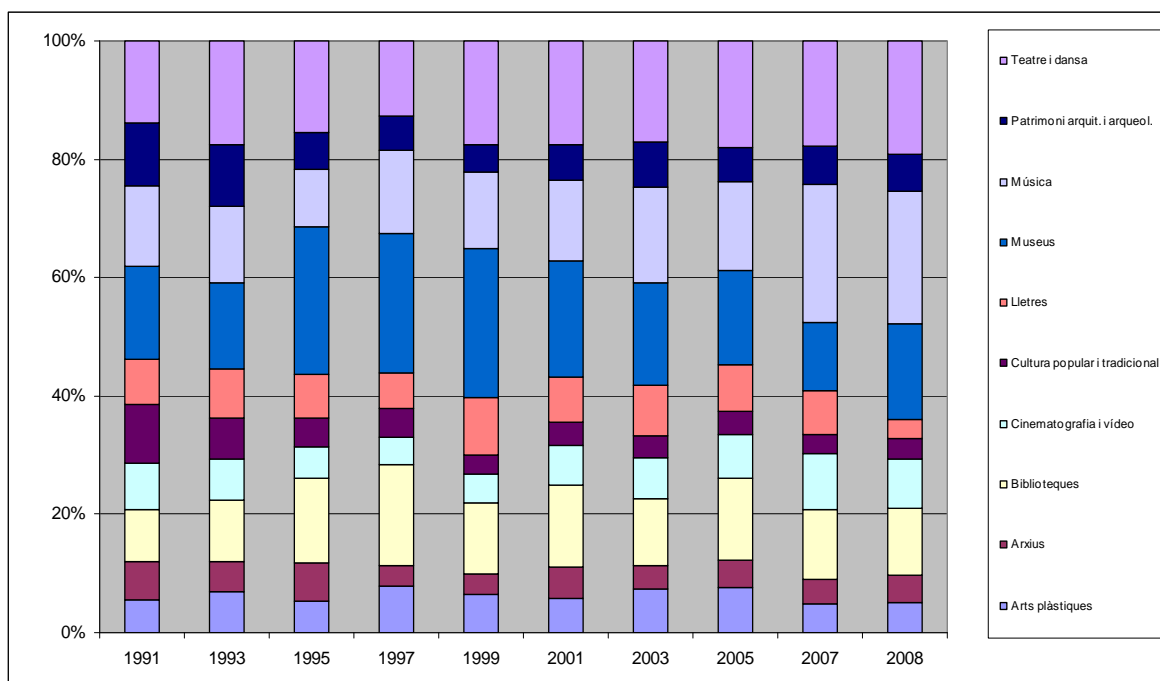


c) Presupuesto por sectores

En este caso, para evitar repeticiones no significativas, presentamos los datos por intervalos de dos años, exceptuando la inclusión del último año del período analizado (2008). No se incluye el presupuesto correspondiente a servicios generales. Se incluyen los ingresos propios de los organismos autónomos y de las empresas públicas no aportados por el Departament de Cultura.

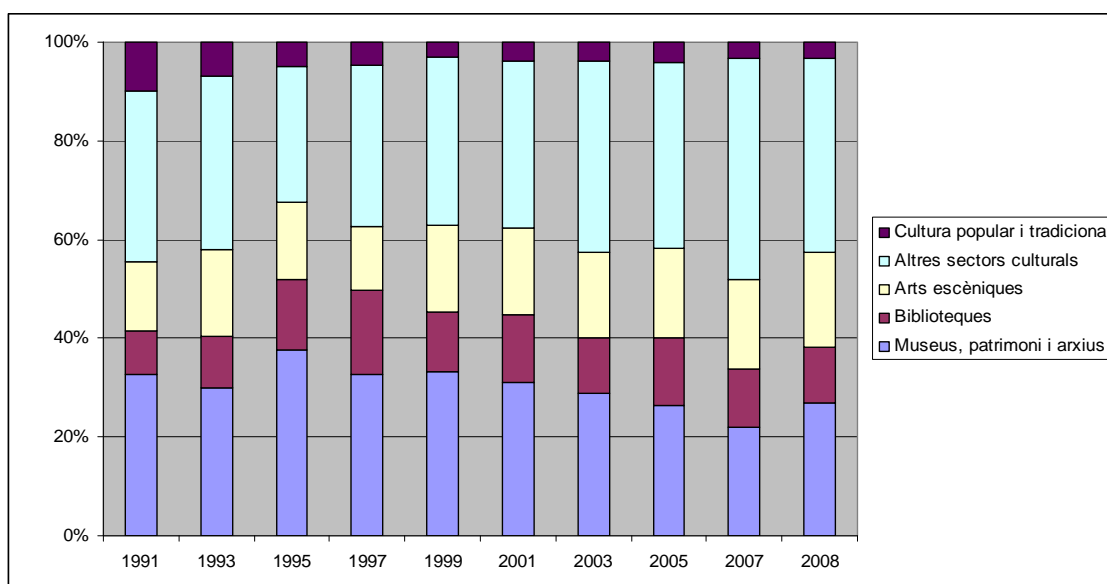
En primer lugar, se presentan los datos ordenados según los diez sectores que identifican las memorias del Departament de Cultura: 1) *Teatre i Dansa*, 2) *Patrimoni arquitectònic i arqueològic*, 3) *Música*, 4) *Museus*, 5) *Lletres*, 6) *Cultura popular i tradicional*, 7) *Cinematografia i vídeo*, 8) *Biblioteques*, 9) *Arxius*, 10) *Arts Visuals/Plàstiques*.

Gráfico 3. Presupuesto de cultura por sectores. Expresado en porcentaje sobre el total. Fuente: proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).



En segundo lugar, para profundizar en el análisis y volver más inteligibles los datos, hemos agrupado el presupuesto en cinco categorías: 1) *Museus, patrimoni i arxius*, 2) *Biblioteques*, 3) *Arts escèniques*, 4) *Cultura popular i tradicional*, 5) *Altres sectors* (de estructura significativament industrial: *Música, Cinematografia i vídeo, Lletres, Arts Visuals/Plàstiques*).

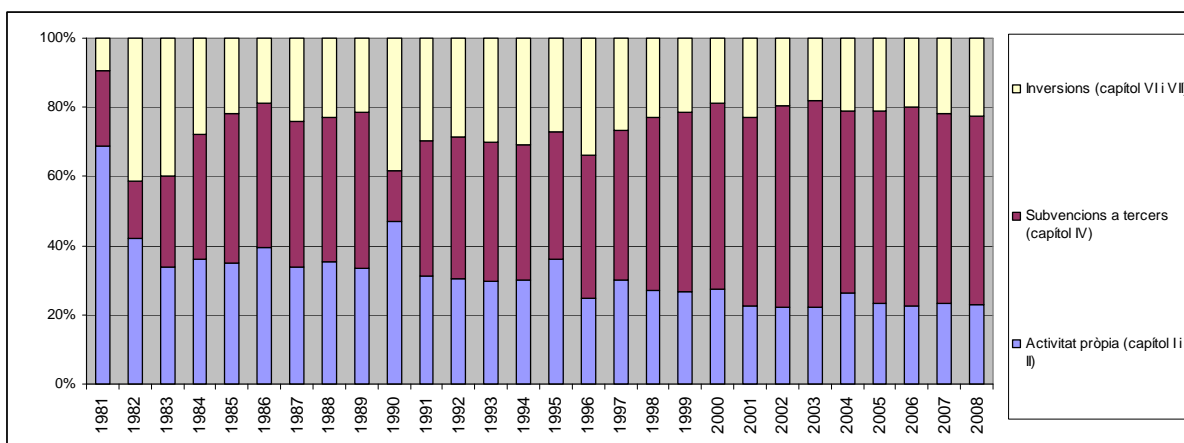
Gráfico 4. Presupuesto de cultura por sectores (agrupación propia). Expresado en porcentaje sobre el total. Fuente: proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).



d) Presupuesto por capítulos

En este caso, para facilitar la comprensión de los datos, hemos agrupado los capítulos en tres categorías (*inversions, subvencions a tercers, activitat pròpia*) y los hemos presentado en relación porcentual sobre el total.

Gráfico 5. Presupuesto de cultura por capítulos (agrupación propia). Expresado en porcentaje sobre el total. Fuente: proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Rodríguez Morató, Rius, Barbieri, 2011).



ANEXO 3. RELACIÓN DE DIARIOS DE SESIONES DEL PARLAMENT DE CATALUNYA ANALIZADOS

a) Debates de investidura presidencial en sesión plenaria

Número 1

Referencia	DSPC-P 004/01, 1980
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya-Ple, Num. 2, primera legislatura, año 1980
Elección de	Jordi Pujol
Acceso en línea	Primera parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/01p004.pdf Segunda parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/01p005.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 2

Referencia	DSPC-P 002/02, 1984
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya-Ple, Num. 2, segunda legislatura, año 1984
Elección de	Jordi Pujol
Acceso en línea	Primera parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/02p002.pdf Segunda parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/02p003.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 3

Referencia	DSPC-P 002/03, 1988
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya-Ple, Num. 2, tercera legislatura, año 1988
Elección de	Jordi Pujol
Acceso en línea	Primera parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/03p002.pdf Segunda parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/03p003.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 4

Referencia	DSPC-P 002/04, 1992
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya-Ple, Num. 2, cuarta legislatura, año 1992
Elección de	Jordi Pujol
Acceso en línea	Primera parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/04p002.pdf Segunda parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/04p003.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 5

Referencia	DSPC-P 002/05, 1995
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya-Ple, Num. 2, quinta legislatura, año 1995
Elección de	Jordi Pujol
Acceso en línea	Primera parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/05p002.pdf Segunda parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/05p003.pdf Tercera parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/05p004.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 6

Referencia	DSPC-P 002/06, 1999
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya-Ple, Num. 2, sexta legislatura, año 1999
Elección de	Jordi Pujol
Acceso en línea	Primera parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/06p002.pdf Segunda parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/06p003.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 7

Referencia	DSPC-P 002/07, 2003
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya-Ple, Num. 2, séptima legislatura, año 2003
Elección de	Pasqual Maragall
Acceso en línea	Primera parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/07p002.pdf Segunda parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/07p003.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 8

Referencia	DSPC-P 002/08, 2006
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya-Ple, Num. 2, octava legislatura, año 2006
Elección de	Jose Montilla
Acceso en línea	Primera parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/08p002.pdf Segunda parte. http://www.parlament-cat.net/activitat/dspcp/08p003.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

b) Sesiones informativas del consejero de cultura en la comisión de política cultural

Número 1

Referencia	DSPC 024b/01 CPC 1980
-------------------	-----------------------

Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 24bis, primera legislatura, Comisión de Política Cultural, año 1980.
Consejero	Max Cahner
Acceso en línea	http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/01c024b.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 2

Referencia	DSPC 078/02 CPC 1986
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 78, segunda legislatura, Comisión de Política Cultural, año 1986.
Consejero	Joaquim Ferrer
Acceso en línea	http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/02c078.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 3

Referencia	DSPC 039/03 CPC 1989
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 39, tercera legislatura, Comisión de Política Cultural, año 1989.
Consejero	Joan Guitart
Acceso en línea	http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/03c039.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 4

Referencia	DSPC 143/04 CPC 1994
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 143, cuarta legislatura, Comisión de Política Cultural, año 1994.
Consejero	Joan Guitart
Acceso en línea	http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/04c143.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 5

Referencia	DSPC 115/05 CPC 1996
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 115, quinta legislatura, Comisión de Política Cultural, año 1996.
Consejero	Joan Maria Pujals
Acceso en línea	http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/05c115.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 6

Referencia	DSPC 014/06 CPC 2000
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 14, sexta legislatura, Comisión de Política Cultural, año 2000.

Consejero	Jordi Vilajoana
Acceso en línea	http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/06c014.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 7

Referencia	DSPC 014/07 CPC 2004
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 14, séptima legislatura, Comisión de Política Cultural, año 2004.
Consejero	Caterina Mieras
Acceso en línea	http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/07c014.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 8

Referencia	DSPC 362/07 CPC 2006
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 362, séptima legislatura, Comisión de Política Cultural, año 2006.
Consejero	Ferran Mascarell
Acceso en línea	http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/07c362.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

Número 9

Referencia	DSPC 045/08 CPC 2007
Aclaración	Diari de sessions del Parlament de Catalunya, Num. 45, octava legislatura, Comisión de Política Cultural, año 2007.
Consejero	Joan Manuel Tresserras
Acceso en línea	http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/08c045.pdf
Edición	Secció de Publicacions del Parlament de Catalunya

ANEXO 4. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

No.	Nombre	Actividad	Fecha y lugar
1	Xavier Fina	Consultor, profesor, miembro del Comissionat per al Consell de les Arts i la Cultura	10/02/2009, Consultora ICC, Barcelona
2	Arturo Rodríguez Morató	Investigador, profesor, Universitat de Barcelona	12/02/2009, Universitat de Barcelona
3	Joaquim Rius	Profesor de la Universitat de Barceona, Ex técnico del Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya	18/02/2009, Universitat de Barcelona
4	Luca Dal Pozzolo	Director del Observatorio Cultural del Piamonte	01/03/2009, Universitat de Barcelona
5	Jaron Rowan, Ruben Martinez	Yproductions, empresa de producción e investigación cultural	02/03/2009, Yproductions, Barcelona
6	Roser Mendoza	Directora del Centre d'Informació i Documentació, CERC, Diputació de Barcelona	04/03/2009, CERC, Barcelona
7	Mireia Grau	Directora de investigación, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya	07/03/2009, Institut d'Estudis Autònoms
8	Josep Antón Fernandez	Profesor e investigador, Universitat Oberta de Catalunya	12/03/2009, Ateneu Barcelones, Barcelona
9	Christopher Gordon	Consultor en políticas culturales, Parlamento Europeo	25/03/2009, a través de skype
10	Patricia Gabancho	Escritora, periodista	05/04/2009, Domicilio personal, Barcelona
11	Santi Martinez	Responsable del Servei de Planificació Estratègica, Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya	14/04/2009, Departament de Cultura, Barcelona
12	Aurora Baena	Ex Directora de Servicios, Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya	17/04/2009, Universitat de Barcelona
13	Josep Verdaguer	Profesor, Universitat Autònoma de Barcelona	19/04/2009, UAB
14	Kathryn Crameri	Investigadora, profesora, University of Sydney	16/05/2009, Biblioteca de Catalunya, Barcelona
15	Maria Jesús Rodríguez	Profesora, Universitat Autònoma de Barcelona	23/05/2009, UAB
16	Jordi Pascual	Ajuntament de Barcelona, Institut de Cultura de Barcelona	13/04/2010, Viader, Barcelona
17	Jordi Oliveras	Indigestió, organización cultural	14/04/2010, Café Diamant, Barcelona
18	Josep Missé	Ex Director del Gabinet tècnic del Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya	20/07/2010, Departament de Cultura, Barcelona
19	Manel Verdu	Gabinet tècnic del Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya	27/07/2010, Departament de Cultura, Barcelona
20	Jorge Luis Marzo	Comisario de arte, profesor Escola Elisava	11/10/2010, Café Raval, Barcelona
21	Jordi Porta	Ex presidente de Omnium Cultural	19/10/2010, Centre UNESCO Catalunya, Barcelona
22	Pere Joan Pujol	Presidente de la Federació d'Ateneus de	20/10/2010, Centre de

		Catalunya	Cultura Contemporània de Barcelona
23	Florenci Guntin	Secretario General de la Associació d'Artistes Visuals de Catalunya	25/10/2010, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona
24	Francesc Sala	Responsable de la Oficina de Planificació Estratègica del Departament de Cultura	08/11/2010, Departament de Cultura, Barcelona
25	Pep Subiros	Ex Coordinador de Cultura del Ajuntament de Barcelona y Director del Centre de Cultura Contemporània de Barcelona	16/11/2010, Gao lletres, Barcelona
26	Ramon Bosch	Ex Subdirector de Cooperació Cultural, Departament de Cultura	22/11/2010, Diputació de Barcelona, Barcelona
27	Berta Sureda	Ex gerente de la Entitat Autònoma de Difusió Cultural, Departament de Cultura	14/12/2010, entrevista telefònica
28	Toni Bartomeus	Responsable del àrea de artes escèniques del Institut Català d'Indústries Culturals, Departament de Cultura	19/01/2011, Institut Català d'Indústries Culturals, Barcelona
29	Edgar Garcia	Director del àrea de desenvolupament empresarial del Institut Català d'Indústries Culturals, Departament de Cultura	26/01/2011, Institut Català d'Indústries Culturals, Barcelona
30	Vicenç Altaió	Escritor, Director del Centre d'Arts Santa Mònica.	27/01/2011, Centre d'Arts Santa Mònica, Barcelona
31	Oriol Bohigas	Arquitecto, ex concejal de cultura y delegado de urbanismo del Ajuntament de Barcelona	10/02/2011, MBM Arquitectos, Barcelona
32	Xavier Parache	Ex Director de fomento del audiovisual, Institut Català d'Indústries Culturals	18/03/2011, Cafè Zurich, Barcelona
33	Xavier Marce	Ex Director del Institut Català d'Indústries Culturals, Vicepresidente de Focus	28/06/2011, Focus, Barcelona
34	Vicenç Villatoro	Escritor, ex Director de Promoció Cultural, Departament de Cultura	03/07/2011, Biblioteca Santa Coloma de Gramanet
35	Gemma Sendra	Ex Secretaria General del Departament de Cultura	26/07/2011, Recinte Històric Sant Pau, Barcelona
36	Josep Maria Bricall	Ex Secretario general de la Presidència y <i>conseller</i> de Governació de la Generalitat de Catalunya, Comisionado para el diseño del Consell de la Cultura i de les Arts.	10/08/2011, Domicilio personal, Barcelona