

# Gobernanza de la política cultural, actores subestatales y nacionalismo: un análisis comparativo a partir del caso español

Mariano Martín Zamorano

CECUPS / UNIVERSITAT DE BARCELONA

marianozamorano@ub.edu

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 29/01/2017

## RESUMEN

Desde los años noventa, la gobernanza subestatal ha adquirido una importancia creciente en las políticas culturales del mundo desarrollado. Sin embargo, los factores determinantes de los desiguales modelos de gobernanza de la cultura desarrollados en un mismo estado y la importancia diferencial del nacionalismo subestatal en su orientación no se han explicado debidamente. En este artículo establecemos un análisis comparativo de este fenómeno a partir de los casos de las administraciones autonómicas de Cataluña, Madrid y Andalucía. De este modo, explicamos cómo sus formas de gobernanza horizontal se atienen a algunos factores comunes, como el modelo estatal de políticas públicas, y a otros de tipo diferencial, como son el patrimonio histórico e industrial propio, y el carácter identitario regional, donde la cuestión nacional tiene un peso específico.

**Palabras clave:** política cultural, gobernanza, nacionalismo, Estado de las autonomías.

**ABSTRACT.** *The governance of cultural policy, sub state actors and nationalism: a comparative analysis from Spanish case.*

Since the nineties, regional governance has acquired an increasing importance for cultural policies in the developing world. However, the elements determining the development of unequal models of cultural governance in a same country and the differential relevance of subnational nationalism in this regard have not completely explained. In this article we develop a comparative analysis of the autonomic cultural policies of Catalonia, Madrid and Andalusia. In this way, we explain how their models of horizontal governance are determined by common elements, such as the model of public policies, and other specific, such as the historical and industrial local heritage and regional identity, where nationalism has a specific relevance.

**Keywords:** cultural policy, governance, nationalism, State of the Autonomies.

## SUMARIO\*

Introducción

Modelos de políticas culturales y evolución de la administración cultural

La gobernanza de la política cultural y sus bases socioculturales

Evolución institucional de las políticas culturales en el Estado español

La política cultural de la Generalitat de Cataluña: de la gobernanza *top down* a una limitada apertura institucional

La política cultural en Andalucía: una gobernanza *top down* de orientación redistributiva

La política cultural de la Comunidad de Madrid: un subsistema de la gobernanza cultural estatal

Discusión y conclusiones: formas de gobernanza, modelos de política cultural y campo sociocultural

Referencias bibliográficas

**Autor para correspondencia / Corresponding author:** Mariano Martín Zamorano. CECUPS - Centro de Estudios sobre Cultura, Política y Sociedad (Universitat de Barcelona) Facultad de Economía y Empresa. C/ Teniente Coronel Valenzuela, 1-11, 08034 Barcelona.

**Sugerencia de cita / Suggested citation:** Zamorano, M. M. (2017). Gobernanza de la política cultural, actores subestatales y nacionalismo: un análisis comparativo a partir del caso español. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 111-126.

\* Traducido por Ana Lozano.

## INTRODUCCIÓN

Las políticas culturales desarrolladas en España durante los últimos treinta años han sido analizadas desde enfoques analíticos y conceptuales muy diferentes, y cubriendo su desarrollo en los ámbitos estatal, autonómico y local. La literatura académica ha tratado tanto la evolución de la estructura y finalidades de la gestión cultural desarrollada por la administración central (Rubio, 2008a, 2005) como la diversidad de políticas autonómicas y sus formas de articulación con la Administración General del Estado (Bouzada, 2007; Rius y Zamorano, 2014) o la relación entre las políticas culturales locales y las intermedias (Martínez y Rius, 2012; Rius, Rodríguez y Martínez, 2012). Esta producción se ha visto enriquecida con monografías y varios informes sobre el funcionamiento del conjunto del sistema estatal desde una perspectiva más descriptiva o institucional (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004; Villarroya, 2012a). Últimamente, un trabajo de conjunto ha reunido buena parte de los autores más significativos en un compendio sobre los últimos treinta años de políticas culturales en España (Rius y Rubio, 2016).

Una parte importante de estos estudios coinciden en destacar varias carencias en la coordinación multinivel de la política cultural en el Estado español, en un marco definido por los conflictos entre la administración central y las comunidades autónomas consideradas nacionalidades históricas. Estos elementos han estado presentes en las investigaciones que han analizado los procesos identitarios en la política cultural (Crameri, 2008; Villarroya, 2012b) y sus transformaciones programáticas en relación con sus discursos legitimadores (Barbieri, 2012b), pero también en otras que han estudiado su grado de federalismo (Rius y Zamorano, 2014), su gobernanza (Bonet y Negrier, 2010; Bouzada, 2007) o la política cultural exterior (Zamorano y Rius, 2016). Al estudiar las formas de intervención de las administraciones públicas en el campo de la cultura, la literatura sobre política cultural ha destacado la importancia de varias interrelaciones entre los programas político-culturales y los proyectos nacionales que conviven en el Estado. Por ejemplo, se han explicado adecuadamente algunas correlaciones entre el desarrollo del nacionalismo político—central o autonómico— y la frecuente desarticulación

intergubernamental de la política cultural, en función de distintos escenarios político-partidistas en las administraciones del Estado (Rius y Zamorano, 2014).

A pesar de esto, el corpus citado no ha centrado su atención en la identificación y la explicación de las dinámicas nacionales diferenciales en las políticas culturales autonómicas. Por un lado, exceptuando la emergente perspectiva de análisis sociológico de la política cultural (Rodríguez y Rius, 2012b), estas investigaciones han mostrado un alcance limitado a la hora de considerar la red de relaciones socioinstitucionales que le dan forma. Por otro lado, tampoco existen estudios comparativos que analicen los tipos de vínculos entre identidad y políticas culturales en las diferentes comunidades autónomas.<sup>1</sup> Estas carencias—vinculadas en parte a la dependencia de los estudios de este ámbito de la *policy analysis* y a su preeminencia institucionalista— han limitado la consideración de algunas particularidades socioculturales y sectoriales relevantes al analizar la relación entre el nacionalismo y la gobernanza de las artes y el patrimonio en cada territorio. Los estudios que tratan, especialmente, sobre las diferencias en relación con las formas de participación social en la administración cultural pública, que van desde las relaciones que se desarrollan alrededor de una gobernanza horizontal abierta hasta modelos de relación entre actores culturales y gobiernos de tipo corporativo, deberían ser considerados.

En este texto analizamos comparativamente tres políticas culturales desarrolladas por gobiernos intermedios, con el objetivo de evaluar los elementos determinantes de sus diferentes formas de gobernanza horizontal; es decir, los principales mecanismos y dinámicas *top down* y *bottom up* de relación entre las administraciones autonómicas

1 Si bien tenemos estudios que analizan el rol de los procesos identitarios en las políticas culturales autonómicas, particularmente para el caso catalán (Barbieri, 2012a; Villarroya, 2012a; Crameri, 2008), no disponemos de estudios que analicen esta cuestión comparativamente. Cabría mencionar algunas investigaciones que se han centrado en aspectos específicos desde un enfoque comparativo, como los equipamientos culturales (Rubio y Rius, 2012), o el trabajo dirigido por Rodríguez y Rius (2012a) que analiza las políticas culturales del Estado español desde una perspectiva sistémica.

y los actores socioculturales. Con este fin, tenemos en cuenta tres variables fundamentales: su articulación con el tejido industrial y patrimonial, su modelo de acción y, particularmente, el rol de las identidades regionales en su orientación. Analizamos así los tejidos socioinstitucionales del sector cultural en tres comunidades autónomas con dinámicas nacionales diferentes: Andalucía, Cataluña y Madrid. Estas tres comunidades no solo son las de mayor peso demográfico, sino que responden a tres modelos identitarios y de orientación ideológica gubernamental muy diferentes. Andalucía, con una notable y singular identidad regional muy integrada en España, ha sido gobernada ininterrumpidamente desde los inicios del Estado autonómico por el PSOE. Cataluña, una de las nacionalidades históricas donde la reclamación del derecho de autodeterminación dispone de un amplio apoyo popular, cuenta con un sistema de partidos, una sociología electoral y un modelo de política cultural claramente diferenciados de los mayoritarios en el resto de España. Finalmente, Madrid, gobernada desde los años noventa por el Partido Popular, es una comunidad con una identidad regional casi inexistente, donde la administración central ejerce tácitamente un papel preponderante.

Con el objetivo de encajar estos tres casos en el marco de la literatura de referencia, el texto se organiza en cuatro apartados principales: en primer lugar, se presentan los elementos clave para una tipología de modelos de política cultural y formas de gobernanza; en el segundo apartado, se resume brevemente la evolución histórica de la política cultural en España, sus objetivos, su estructura territorial y las estrategias de los principales actores culturales; en tercer lugar, se presentan los tres casos de análisis y sus dinámicas socioinstitucionales en el ámbito de la política cultural. Esta tarea se basa en un trabajo de investigación, con varias fuentes directas e indirectas<sup>2</sup>

2 Cabe mencionar que una parte importante de los documentos estudiados se derivan del proyecto de investigación «El sistema de la política cultural en España», financiado por el Ministerio de Educación y Cultura. Proyecto CSO2008-05910. Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. El proyecto tuvo como IP al Dr. Arturo Rodríguez Morató y contó con la participación del autor de este estudio.

que alimentan el análisis cualitativo. Finalmente, se establece un análisis comparado entre nacionalismo y las diferentes formas de gobernanza horizontal en el Estado español, distinguiendo entre diferentes formas de corporativismo y de participación cultural.

## MODELOS DE POLÍTICAS CULTURALES Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CULTURAL

Con el establecimiento del primer Ministerio de Cultura francés en 1959, comenzó el proceso de institucionalización de la política cultural. Durante el año 1965, la oficialización de la administración cultural pública se extendió en los Estados Unidos, con la aparición del *National Endowment for Arts*, y en Gran Bretaña, con la apertura de la *Office of Arts and Libraries*. Desde entonces, el mundo anglosajón y los países del centro y norte de Europa fueron estableciendo diferentes modelos de política cultural, que se han convertido en referencia para el desarrollo de esta política en todo el mundo. Mientras Francia ha promovido un proceso de incorporación de los sectores y actores culturales (democracia cultural), desde una estrategia intervencionista y mayormente centralizada en París (Urfalino, 1996), en el mundo anglosajón han predominado los modelos de política cultural gestionados por estructuras descentralizadas, con un mayor protagonismo del sector privado y con una limitada intervención estatal basada en el principio de *arm's length* (Mulcahy, 1998).<sup>3</sup>

En esta línea, se han establecido diferentes distinciones entre los modelos de política cultural, en función del rol del Estado en el sector cultural, que contemplan factores como su orientación redistributiva de capital cultural y sus mecanismos administrativos diferenciales. Por ejemplo, se han identificado cuatro modelos de estados en políticas culturales: el facilitador, el mecenas, el arquitecto y el ingeniero (Hillman y McCaughey, 1989). Siguiendo este orden, estos modelos

3 Si bien estamos haciendo referencia a los modelos teóricos dominantes, Miller y Yúdice (2004) han relativizado la idea de una escasa intervención estatal en el sector cultural en el mundo anglosajón.

manifiestan un creciente grado de intervención y control estatal sobre el campo artístico, así como diferentes estrategias de relación entre las administraciones con los sectores asociativo y privado. También se han particularizado unas tendencias de la política cultural, entre las que se distinguen el modelo liberal —caracterizado por un intervencionismo estatal débil—, el centroeuropeo —con una fuerte capacidad de administración y promoción de la cultura—, y el nórdico —donde la activa y descentralizada intervención gubernamental se caracteriza también por su impronta local y comunitaria (Zimmer y Toepler, 1996, 1999).

En este sentido, se ha advertido que el estado nación ha debilitado su intervención en este campo en relación con la intensificación de las políticas culturales regionales (Menger, 2010; Pongy y Saez, 1994). Estas políticas han sido capaces de reproducir y reconducir muchos de los tradicionales objetivos de la política cultural estatal, como la promoción de proyectos identitarios diferenciados (Villarroya, 2012) o el desarrollo de las industrias culturales —a escala regional— (Pérez y Vives, 2012). Varias construcciones discursivas han permitido reafirmar su naturaleza autónoma en la esfera cultural (Johannisson, 2010) y legitimar su isomorfismo con respecto a los diferentes modelos nacionales (Gattinger y Saint-Pierre, 2008). Esta reconfiguración de la acción cultural pública ha dado lugar a diferentes formas de gobernanza y no ha estado desprovista de inconvenientes. En esta línea, Bonet y Negrier (2010) han advertido una cierta tensión entre eficiencia y legitimidad en las políticas culturales en España, lo que se ha relacionado con las dinámicas políticas históricas entre el centro y la periferia del Estado, donde diferentes proyectos político-culturales se basan en una legitimidad nacional propia. Por lo tanto, según estos autores, la política cultural se habría ido constituyendo en una dialéctica entre estandarización y diferenciación, lo que manifiesta varias transferencias institucionales centro-periferia. Los autores comparan esta situación con la de otros países, como Francia, donde la legitimidad de la política cultural radica en el Gobierno central y se construye fundamentalmente de forma *top down*.

Por otra parte, aunque inscrita relativamente en el marco de estos modelos, la política cultural se dirige en todos los países tanto a gestionar las dinámicas sectoriales —por ejemplo, facilitando la producción artística— y proteger el patrimonio, como a promover una identidad común, entendiendo la cultura como forma de vida (Garretón, 2008: 77). Por lo tanto, esta actividad siempre posee una dimensión *representacional* en términos culturales. Las administraciones estatales desarrollan diferentes estrategias para resolver la relación entre Estado y cultura, atendiendo a determinadas categorizaciones oficiales sobre la identidad común en los grupos que integran la sociedad. En este sentido, la política cultural delimita aquellos bienes artísticos o patrimoniales que deben ser rescatados, preservados y difundidos, y también establece el público al cual se orienta (Dubois, 1999; Lebovics, 2000). De este modo, se transforma en un instrumento que puede favorecer una determinada ordenación social, mediante su contribución a la dinamización de nuevas prácticas y a la construcción de representaciones sociales, entre ellas, las de tipo nacional (Zolberg, 2007).

En consecuencia, tanto las especificidades históricas, sociales y culturales propias de cada estado —por ejemplo, su plurilingüismo o plurinacionalismo— como sus tradiciones institucionales en las políticas públicas (y culturales), se ven relativamente reflejadas en la nueva gobernanza de la política cultural. Estos dos elementos estructuradores —patrimonio sociocultural y *path dependence* (Kangas y Vestheim, 2010)— son dos de las variables fundamentales en su definición y en las diversas administraciones del Estado.<sup>4</sup> Estos elementos orientan los modelos de las políticas culturales —por ejemplo, más liberal o más

4 Si bien estamos haciendo mención a los elementos fundamentales en la estructuración de modelos de políticas culturales, estos esquemas deben ser contrastados en cada contexto, puesto que la literatura ha demostrado que la agenda política puede estar diseñada también sobre la base de otras variables e intereses, como la instrumentalización económica y política (Barbieri, 2015; Gray, 2008; Parker y Parenta, 2009). Así, varios elementos agenciales se han revelado como determinantes en la orientación y la transformación de las políticas culturales.

intervencionista—, predeterminan los contenidos e influyen sobre sus relaciones intergubernamentales.

---

### LA GOBERNANZA DE LA POLÍTICA CULTURAL Y SUS BASES SOCIOCULTURALES

Durante las últimas décadas, en un contexto en el que la diversidad cultural ha sido crecientemente considerada en las agendas gubernamentales (Taylor, 1997) y en el que la descentralización de las políticas culturales y la apertura de estas a los actores sociales se han extendido como los criterios centrales para su tratamiento (Vidal, 1997), su gobernanza ha cobrado fuerza. La gobernanza es un modelo de implementación de políticas públicas y de análisis teórico, que emergió de la crisis del modelo weberiano de gobierno, de tipo vertical y focalizado en la aplicación de la norma (Peters y Savoie, 1995: 389). En contraste con la tradición de gobierno jerárquico, que actuaba en función de marcos legales y programáticos más rígidos, el concepto de gobernanza supone que el estado debe establecer espacios de participación y deliberación social para incorporar a la acción política las cambiantes demandas públicas.

En este marco, se plantearon la existencia de dos procesos interrelacionados de gobernanza en la gestión gubernamental: los mayormente jerárquicos y los estructurados sobre la base de la apertura continua de varios espacios colectivos orientados a la intervención social. Así, el modelo de gobernanza *bottom up* —‘de abajo a arriba’— fue asimilado, en ciertos casos, a una mayor calidad democrática del estado liberal, debido a la intervención comunitaria en la política pública (Peters, 1995). Por lo tanto, la gobernanza de la política cultural se ha presentado también como una oportunidad para atender más adecuadamente la diversidad nacional y territorial de la cultura. Bajo este enfoque, la dinámica *bottom up* de apertura constante y activa por parte del estado a la participación de los actores comunitarios, que ha sido característica de los modelos nórdicos de política cultural (Blomgren y Johannisson, 2014), podría favorecer así una mayor representatividad en términos políticos y culturales.

Sin embargo, Peters ha considerado que la asociación determinista entre gobernanza y mejor representatividad política es un reduccionismo, puesto que, entre otras derivadas, este reconocimiento activo de la realidad social cambiante por parte del estado, podría derivar en una excesiva compartimentación de instancias de gobierno o favorecer la ineficacia de la acción gubernamental, y también la ambigüedad de la función pública en cuanto a la ley (Peters, 1995). En este sentido, los sistemas de gobernanza en el sector cultural actual han manifestado también varios tipos de esquemas corporativistas que limitan la participación comunitaria. El corporativismo se ha caracterizado como un modelo de gobierno con estas características: a) un estado fuerte y dirigente, b) diferentes restricciones para la libertad y la actividad de los grupos de interés, y c) la «incorporación de estos grupos de interés dentro y como parte del sistema estatal, responsables tanto de representar el interés de sus miembros en y para el estado, como de ayudar al estado a administrar y llevar a cabo las políticas públicas» (Wiarda, 1996: 8). El corporativismo en la gobernanza de la política cultural puede incorporar al tejido administrativo del estado tanto organizaciones sociales —como se ha analizado para la política cultural exterior de Cataluña (Zamorano, 2015) o para las políticas culturales finesas (Kangas, 2001: 61)—, como grandes corporaciones multinacionales que influyan en la agenda política. Por lo tanto, estas dinámicas pueden estructurarse en torno a múltiples objetivos extraculturales, que pueden ir desde el favorecimiento de determinadas corporaciones de las industrias culturales hasta la construcción de hegemonía nacional a nivel subestatal.

---

### EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS CULTURALES EN EL ESTADO ESPAÑOL

La Constitución española (CE) de 1978 estableció el esquema de estructuración política de la nueva monarquía parlamentaria como un estado unitario descentralizado y fijó su disposición político-territorial. Esta ordenación comprende tres niveles de gobierno: los municipios, las provincias y las comunidades autónomas (CC. AA.) que, atendiendo a la existencia de varias «nacionalidades y

regiones» (art. 2 CE), fueron conformadas como unidades político-administrativas de primer nivel. Este Estado de las autonomías se ha caracterizado como *casi federal* y se ha distinguido por conservar el esquema territorial unitario con una descentralización de la gestión de las políticas sociales (Aja, 2007). Asimismo, debido a los llamados «hechos diferenciales» que —según la propia CE y los estatutos de autonomía— corresponden a cada una de las comunidades autónomas y que se han ido operando en el desarrollo del sistema, ha sido calificado como un «federalismo asimétrico» (López, 1999). En este marco, el carácter particularmente *abierto* a la interpretación jurídica de varias disposiciones constitucionales, en relación con la distribución competencial, ha facilitado diferentes desarrollos descentralizadores y recentralizadores del sistema estatal.

La CE de 1978 también reconoció parcialmente la plurinacionalidad cultural del Estado español. De este modo, el llamado Pacto de la Transición se plasmó en un reconocimiento de la existencia de «nacionalidades» (art. 2) y de la diversidad cultural y lingüística<sup>5</sup> del país (art. 3). En el campo de la política cultural, la CE promueve la participación estatal activa dirigida a garantizar el acceso ciudadano a la cultura (art. 25.2, art. 44.1, art. 48, art. 50) y establece las competencias culturales del Gobierno central. Así, instaura que este debe ocuparse de la preservación y defensa del patrimonio cultural nacional, así como los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal (art. 149.1.28). Igualmente, el poder central asume funciones legislativas relacionadas con la protección de la propiedad intelectual, la vigilancia de la libre expresión y la regulación de los medios de comunicación.

Por otro lado, en el artículo 149.2 de la CE se inscribe un concepto *casi federal* de las políticas culturales, al señalar que: «Sin perjuicio de las competencias que

podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas». En este marco, según la CE, las CC. AA. asumen múltiples competencias en la difusión y promoción de la cultura en sus respectivos territorios—lo que incluye la lengua propia, el patrimonio y las bibliotecas— y las artes, con museos, conservatorios, etc. (arts. 148.1.15; 148.1.16 y 148.1.17). En consecuencia, actualmente, las esferas competenciales de las CC. AA. en materia cultural son extensas y fueron estructuradas a partir de desarrollos estatutarios desiguales.

En este marco y mediante la estructuración de mecanismos de promoción identitaria en las políticas culturales, las naciones culturales del Estado dieron impulso a la descentralización de las políticas públicas de la cultura y el patrimonio (Rubio, 2008a; Rius y Zamorano, 2014). En esta línea, la constitución cultural ha facilitado la generación de una asimetría política, y los estatutos derivados de esta otorgaron más competencias en materia cultural a las comunidades históricas con lenguas propias (Zallo, 2011). Por otro lado, esta dinámica de generación de políticas culturales relativamente independientes propició diferentes procesos de isomorfismo y simetría autonómicos, que dotaron a este nivel de gobierno de una creciente incidencia en la materia. Por lo tanto, la política cultural estuvo particularmente estructurada alrededor de dinámicas independientes de institucionalización, por lo que se ha advertido que el sistema de la política cultural actual en España se ha organizado fundamentalmente desde el nivel autonómico y de forma descoordinada y fragmentada (Rodríguez y Rius, 2012a).

Por otro lado, las políticas culturales del Gobierno central provienen de una tradición monárquica, de organización claramente centralista (Bouzada, 2007) y, debido a la larga dictadura franquista, de un fuerte *constreñimiento* identitario y de una debilidad institucional fruto del abandono de las instituciones de alta cultura (Rubio, 2008a). Por lo tanto, el rápido proceso de importante descentralización y transferencia de recursos hacia los entes subestatales, desarrollado entre 1979 y 1985,

5 En esta materia, la lengua oficial y mayoritaria es el castellano, y cuatro lenguas, el catalán, el gallego, el vasco y el occitano, tienen un estatus de cooficialidad en seis de las CC. AA. que integran el Estado. Asimismo, otras dos, el asturleonés y el aragonés, aunque no son cooficiales, son protegidas por tres CC. AA. en menor medida.

se produjo dentro de una concepción multicultural del Estado —y en cierta contradicción con la gestión del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), influenciado por el modelo francés (Bouzada, 2007). La construcción *tardía* del estado del bienestar y la incorporación a la Unión Europea en 1986, brindaron a las políticas culturales —*actualizadas* paulatinamente según el paradigma de democracia cultural— una preocupación inicial, al menos programática, por incrementar el acceso a la cultura. En contraposición, más allá del reconocimiento normativo y competencial de la diversidad lingüística y cultural, la Administración General del Estado no ha desarrollado una dimensión federal en la coordinación territorial ni en la tarea de promoción cultural. Por lo tanto, si bien la política cultural postdictatorial fue en parte despojada del centralismo administrativo e identitario, este desarrollo tuvo como contraparte una organización del MEC con una actuación federal limitada y con una dinamización elemental de sus ámbitos de cooperación intergubernamental (Rius y Zamorano, 2014).

---

### LA POLÍTICA CULTURAL DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA: DE LA GOBERNANZA *TOP DOWN* A UNA LIMITADA APERTURA INSTITUCIONAL

En 1980, en el marco del primer Gobierno de Convergència i Unió (CiU),<sup>6</sup> se creó el Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya (DC). Este ente dotaba de autonomía institucional a la política cultural regional y su estrategia de acción persiguió la dinamización de la actividad artística y patrimonial en todo el territorio. Este primer proyecto político-cultural tenía como prioridades la construcción de una red descentralizada de equipamientos y el establecimiento de un proyecto alrededor de la «normalización» lingüística y cultural (Villarroya, 2012a; Barbieri 2012a). El concepto de *normalización cultural* se estableció durante la transición democrática para designar el proceso de institucionalización de la cultura catalana posterior a la dictadura. Este proceso ha sido caracterizado por

Fernández (2008) como un producto del abandono del resistencialismo —posición subalterna sostenida durante el franquismo— ante la «dominación simbólica» española, y la consecuente adopción de políticas de difusión de los elementos identitarios nacionales.

La intervención del DC se vería limitada durante estos años de transferencia de recursos desde el Gobierno central por la inexistencia de infraestructura y por un presupuesto muy reducido (Departament de Cultura, 1983). La incorporación a su actividad de varios artistas e intelectuales vinculados a la resistencia antifranquista fue visto como una canalización lógica de los intereses nacionales en un momento postdictatorial, un proceso que dio lugar a la posterior institucionalización de estas relaciones.<sup>7</sup> En este contexto, el Gobierno catalán fue desarrollando un modelo de política cultural de raíz centroeuropea, caracterizado por el establecimiento de una red corporativista que fue incorporando una línea de actuación alrededor de la lengua catalana y de la comunicación en catalán (Zallo, 2011; Villarroya, 2012b). Sin embargo, y si bien la propuesta de CiU —por momentos de tipo esencialista y patrimonialista— tuvo peso específico en este proceso (Subirós, 1998), en la política cultural catalana convivieron en tensión constante múltiples definiciones y caracteres constitutivos sostenidos por parte de los varios actores hegemónicos y subalternos (Giner, Flaquer, Busquet y Bultà, 1996).

Desde los años noventa, los recursos del DC crecieron de manera importante y su autonomía se fortaleció, a pesar de que las mayores aportaciones económicas al sector cultural de la región han sido realizadas históricamente por las administraciones locales (Rius et ál., 2012: 179). En este contexto, la perspectiva patrimonialista y de establecimiento de grandes instituciones culturales nacionales públicas, conducida

---

<sup>6</sup> La federación CiU, partido de ideología conservadora, liberal y nacionalista gobernó Cataluña desde 1978 hasta 2003.

---

<sup>7</sup> De este modo, se ha señalado la estrecha relación entre políticas culturales e identidad en Cataluña, particularmente mediante estrategias patrimoniales, lingüísticas y comunicacionales (Villarroya, 2012b; Crameri, 2008). Estas estrategias presentaron una tendencia a fundarse en instituciones y discursos de nación isomórficos de las estructuras de Estado y propensos a basarse, por lo tanto, en los grandes hitos y relatos históricos.

desde un enfoque *top down*, se vio acompañada por la creación de una gobernanza orientada a la promoción de la producción cultural (Barbieri, 2012b: 94), que tuvo a los consorcios culturales público-privados como uno de sus instrumentos. Estos esquemas institucionales permitirían al Gobierno catalán ganar capacidad de acción y también legitimidad en el campo cultural, puesto que, con esta estrategia, diferentes actores de los sectores artísticos y patrimoniales se incorporarían sistemáticamente al campo de acción gubernamental. La estructuración de un sistema cultural en clave nacional alrededor del DC ha sido considerada clientelista y meramente basada en la distribución de recursos mediante subvenciones (Font, 1991), una forma de relación con el campo cultural que también ha sido referenciada por el sector asociativo (Barbieri, 2012b: 160). Esta lógica de actuación, que favorecía y reforzaba la centralización de los recursos en los grandes equipamientos de la ciudad de Barcelona, se ha señalado también como uno de los elementos que favorecieron la desconexión entre la administración autonómica y las administraciones y agentes locales de la región (Mascarell, 1999).

Una novedad, desde los inicios de los años dos mil, fue una renovada promoción de las industrias culturales catalanas y de la proyección exterior de la cultura nacional, con el establecimiento del Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC) en el 2000, que dependía del DC en un principio y, posteriormente, del Institut Ramon Llull (IRL) en el 2002. Esta intervención del Gobierno autonómico, centrada en las industrias de la cultura, tendría continuidad durante el primer gobierno tripartito (2003-2006). No obstante, diferentes medidas dirigidas a la articulación de las políticas del DC con el mundo local no se concretarían hasta el segundo tripartito (2006-2009) (Rius et ál., 2012: 179). Así, con la creación del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts (CoNCA) y la modernización general del sistema, un modelo de políticas culturales mixto —entre centroeuropeo y liberal— se fue afianzando en la región (Rubio y Rius, 2012), aunque con varias tensiones y contradicciones entre delegación y control político (Chávez, 2012). En el marco de esta evolución general, la política cultural catalana ha

estado mayormente orientada a la construcción de una infraestructura nacional para las artes y la cultura, pero sin una estrategia cultural definida y con una gobernanza corporativista alineada con la promoción del proyecto nacional.<sup>8</sup>

---

### LA POLÍTICA CULTURAL EN ANDALUCÍA: UNA GOBERNANZA *TOP DOWN* DE ORIENTACIÓN REDISTRIBUTIVA

En 1978, con la organización del gobierno preautonómico de la Junta de Andalucía, se estableció la Consejería de Cultura. Se encargó de fomentar la producción y difusión cultural y de asimilar esta actividad a las políticas de bienestar —como sucedió también en las otras CC. AA. Así, incorporó nuevas competencias y recursos transferidos por el Estado,<sup>9</sup> creó nuevos espacios culturales y también estableció programas para fomentar la cultura como forma de vida, con un discurso más ligado a la modernización de la región que a la identidad andaluza (Pérez y Vives, 2012). De este modo, la gobernanza de las políticas culturales andaluzas, desarrolladas desde entonces, se ha caracterizado por el establecimiento de una administración cultural orientada progresivamente a los sectores culturales de la región. También se ha singularizado por una importante articulación con la administración cultural del Estado y con el nacionalismo central en términos de promoción simbólica (Pérez y Vives, 2012).

Inicialmente, esta Consejería combinó en su programa una concepción tradicionalista de la identidad andaluza con una estrategia de intervención artística y patrimonial en la línea de los preceptos de *democracia*

---

8 En este marco, una parte significativa de los actores y grupos de la cultura ha establecido relaciones con todos los niveles de la Administración estatal y ha transitado fuera de estas lógicas patrimonialistas. Por ejemplo, los sectores del audiovisual catalán tendrían como agente articulador de sus intereses al Ministerio de Cultura durante los años ochenta y noventa (Zamorano, 2015; Barbieri, 2012b).

9 En este sentido, se encargó de tres instituciones de referencia que eran previamente administradas por el Estado: la Alhambra y jardines del Generalife (Granada), el Museo de Bellas Artes y el Archivo General de Indias (Sevilla).

*cultural*. Así, hasta 1982 se caracterizó por una política de *deselitización* del campo cultural y artístico, siguiendo los postulados de la política cultural socialista a nivel estatal. En una segunda etapa, con el consejero Rafael Román Guerrero, el traspaso de funciones y recursos desde el Gobierno central y el desarrollo de políticas de bienestar continuaron. Aunque con algunas excepciones, esta redistribución competencial en el marco estatal no produjo mayores conflictos durante esta primera década (Pérez y Vives, 2012: 69). Si bien se puede advertir una cierta tensión entre la modernización promovida por la nueva Administración autonómica, y apoyada por los sectores culturales, y la tradición estatal franquista de asimilación de la cultura andaluza a la característicamente española (Santos, 1991), en términos generales, este escenario ha facilitado claramente su proximidad con gobiernos centrales de ideología diversa.<sup>10</sup>

Seguidamente se desplegó un proyecto de modernización de la administración cultural y de su estructura funcional que sirvió de modelo para la estructuración del Ministerio de Cultura dirigido en aquel momento por Javier Solana (1982-1988). Esta nueva administración, ahora compartimentada en diferentes sectores culturales, abandonó por un tiempo las políticas transversales de promoción identitaria —en parte basadas en el patrimonio tradicional—, para focalizarse más decididamente en una política cercana a los sectores asociativos y, sobre todo, corporativos (Pérez y Vives, 2012). En términos de gobernanza, una innovación central se produciría desde principios de los años noventa, con la creación en 1991 de la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales y Deportivos (EPGPC),<sup>11</sup> que contó con la participación de varias empresas culturales de la región. Durante el periodo de Carmen Calvo como

Consejera de Cultura (1996-2004),<sup>12</sup> la EPGPC —que pasó a estar bajo la Dirección General de Fomento y Promoción Cultural— se fortaleció como instrumento de articulación de la gobernanza político-cultural entre el sector público y el privado. Esta etapa también permitió avanzar en el proyecto de democracia cultural, combinando un fortalecimiento y una modernización de las instituciones y equipamientos públicos de la región con su descentralización y articulación territorial.

En este sentido, las características del campo cultural andaluz, cuya distribución geográfica se caracteriza por tener dos centros de producción de industrias culturales —Málaga y Sevilla— y varios centros patrimoniales importantes (situados en Granada, Sevilla, Córdoba y Almería), así como múltiples acontecimientos escénicos consagrados a lo largo de todo el territorio, han orientado y favorecido esta agenda política. A pesar de esto, la incorporación de algunos grupos específicos a la actividad gubernamental, sobre todo del entorno de la EPGPC, se basaría en una lógica de grupos de presión (*lobbies*) y corporaciones (Pérez y Vives, 2012: 76). Por lo tanto, la política cultural de la región ha presentado una orientación de democracia cultural con una gobernanza descentralizada pero que ha transitado entre la participación cultural y el corporativismo *clientelar*.

---

#### LA POLÍTICA CULTURAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID: UN SUBSISTEMA DE LA GOBERNANZA CULTURAL ESTATAL

La Consejería de Cultura de la Comunidad de Madrid recibió sus competencias y diferentes equipamientos del Gobierno central muy tardíamente, en 1985 (Real Decreto 680/1985, de 19 de abril), y su actividad no empezó a ser sistemática hasta esta etapa. Como ha señalado Rubio (2008b), la singularidad de las políticas culturales de la Comunidad de Madrid se vincula tanto a su posición político-territorial en relación con la Administración del Estado, como a su potencial rol dinamizador de las grandes instituciones e industrias culturales radicadas en el territorio de su

---

10 Esta se reflejó en varios proyectos conjuntos o en la resolución de conflictos fundamentales, como la creación del Patronato encargado de dirigir el conjunto de la Alhambra en 1986.

11 En este momento también se estableció el *Plan General de Bienes Culturales 1989-1995* y, principalmente, el *Plan General de Bienes Culturales 1996-2000*, que estableció nuevas pautas de descentralización e innovación en el campo del patrimonio.

---

12 Carmen Calvo fue nombrada seguidamente ministra de Cultura durante la legislatura 2004-2008.

capital.<sup>13</sup> Esta importante estructura patrimonial, fundamentalmente prefranquista, se complementa hoy con una red de entidades privadas sin ánimo de lucro y con nuevas instituciones públicas y público-privadas establecidas durante los últimos treinta años, como el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (Rubio y Rius, 2012). No obstante, el gobierno autonómico y la Diputación Provincial de Madrid juegan un rol secundario en la administración de este importante conglomerado institucional (Rubio, 2008: 211), y tanto el Gobierno de la capital como el propio Ministerio de Cultura tienen un rol gravitante y directo en las políticas culturales de la Comunidad.<sup>14</sup>

La concentración en Madrid de instituciones culturales públicas y privadas sin ánimo de lucro, del tejido productivo de las industrias culturales (Consejería de Educación y Cultura, 1995) y, en general, de producción y consumo de la cultura, han sido elementos determinantes para la orientación de las políticas culturales autonómicas (Rubio, 2008b: 213). En este sentido, su base identitaria no ha tenido ninguna incidencia en los procesos de construcción o en la dirección de esta política cultural, y tanto gobiernos de izquierdas (el PSOE gobernó la región entre 1983 y 1995) como de derechas han centrado el discurso en la diversidad cultural existente (Rubio, 2008b). En cambio, el debate sociocultural de las políticas culturales de la Comunidad ha girado fundamentalmente en torno a su representatividad territorial, en términos del binomio capital-periferia de Madrid (García de Enterría, 1983), pero siempre como un todo e indiferenciado núcleo del Estado español. Por lo tanto, el elemento político-territorial, representado por la concentración patrimonial e industrial en Madrid, ha sido fundamental en la definición de los lineamientos de la gobernanza

autonómica y ha definido su articulación con los grupos y empresas culturales locales, muy centralizados en la capital.

A pesar de que la evolución general de la actuación de la política cultural autonómica ha estado marcada por este rol secundario, en los años noventa se produjeron varios avances en términos de presupuesto neto y de intervención en el sector cinematográfico y audiovisual. Con este objetivo, se creó la Oficina de Promoción del Cine de la Comunidad de Madrid (Decreto 100/1994, de 13 de octubre) y se dinamizó la articulación de la actividad cultural a escala regional. Desde entonces, el modelo de gobernanza cultural ha evolucionado hacia el establecimiento de organismos público-privados, como el Consorcio Audiovisual de la Comunidad de Madrid, creado en 2005<sup>15</sup> o Madrid Network, organismo orientado al fomento del sector creativo, fundado en 2007 y que ha sido cuestionado por el reparto discrecional de dinero público.<sup>16</sup> En cambio, el modelo de relación con el resto de los sectores artísticos se ha basado en órganos colegiados, integrados por asociaciones sectoriales, que deliberan y hacen propuestas a la administración o desarrollan acciones conjuntas con ella (Rubio, 2008b: 226). Pero este proceso no ha ido acompañado de una planificación estratégica de la política cultural regional ni del establecimiento de una gobernanza estable y descentralizada. En este sentido, se ha señalado que, a diferencia de lo que pasó en Cataluña, la movilización social del sector cultural ha sido limitada en su interpelación al Gobierno autonómico (Rius, 2005; Rubio y Bonnin, 2009).

---

#### DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES: FORMAS DE GOBERNANZA, MODELOS DE POLÍTICA CULTURAL Y CAMPO SOCIOCULTURAL

El análisis comparativo de las políticas culturales autonómicas estudiadas revela cómo sus formas de gobernanza horizontal han sido determinadas

---

13 Las grandes instituciones de la ilustración monárquica y los museos nacionales se encuentran en su territorio: el Museo de Prado, la Biblioteca Nacional o el Museo Arqueológico Nacional.

14 Históricamente, muchos de los grandes equipamientos de la capital, como el Museo de Prado, han sido financiados y dirigidos por el Gobierno central y han representado, en conjunto, un porcentaje significativo del presupuesto cultural del Estado.

---

15 Decreto 54/2005, de 23 de junio, del Consejo de Gobierno

16 Ved: [http://politica.elpais.com/politica/2015/05/17/actualidad/1431894177\\_454214.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/05/17/actualidad/1431894177_454214.html)

principalmente por tres elementos. En primer lugar, por el marco legal, administrativo y político-cultural estatal. En el caso español convive una Administración central que ha desarrollado un modelo de políticas culturales de orientación centroeuropeo (caracterizado por una escasa capacidad de articulación del conjunto del sistema, a pesar de su reciente recentralización), con actores regionales que actúan con diferentes estrategias y orientaciones, ya sean liberales o de tipo «arquitecto» (Zamorano y Rius, 2014). Este sistema se ha articulado de manera compleja con los actores que tienen mayor presupuesto en las políticas culturales del Estado y que se encuentran más cercanos a los creadores y distribuidores culturales: los gobiernos locales. Así, las relaciones de colaboración y conflicto entre actores gubernamentales en función del mapa político-partidista, han marcado las formas autonómicas de gobernanza con los sectores artísticos y culturales. En este sentido, hay que destacar el

impacto de las actuaciones de las diputaciones y los gobiernos locales sobre el rol y la orientación desigual de las administraciones intermedias (Rius et ál., 2012).

En este sentido, mientras las formas de relación del Gobierno catalán con el Gobierno central se han caracterizado por una desarticulación creciente —y una escasa coordinación con los entes locales—, la Consejería de Cultura andaluza ha tenido una relación fluida con la Administración General del Estado, que incluso ha favorecido transferencias institucionales entre estos niveles durante las etapas de gobierno socialista. Finalmente, como se puede advertir en la Tabla 1, la Comunidad de Madrid destina actualmente un presupuesto muy reducido al sector cultural, en la línea de su posicionamiento histórico,<sup>17</sup> una situación facilitada por el hecho de ser un tipo de subsistema del sistema político-cultural central.

**Tabla 1. Datos presupuestarios y demográficos por comunidad autónoma (2014-2015)**

		ANDALUCÍA	COMUNIDAD DE MADRID	CATALUÑA
GASTOS LIQUIDADOS EN CULTURA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA <sup>18</sup>		162.095.000	80.175.000	245.437.000
	% estatal	15,5 %	7,7 %	23,4 %
POBLACIÓN (INE-2015)	Valor absoluto	8.405.303	6.424.843	7.408.853

FUENTE: *Anuario de estadísticas culturales 2016*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte /INE

En segundo lugar, los tipos de gobernanza de las políticas culturales autonómicas analizadas han sido también determinados por los modelos de políticas culturales implementados por sus gobiernos. En este sentido, se puede ver cómo la progresiva institucionalización de esta política a nivel regional ha dado lugar a una constante demanda autonómica de mayores competencias y recursos en este ámbito. No obstante, estas solicitudes han tenido diferente intensidad y han sido promovidas según diferentes lógicas. El Gobierno catalán ha reclamado permanentemente más competencias y recursos culturales (Departament de Cultura, 1983) y ha sido una referencia en todo el Estado por su planteamiento nacional (isomórfico de los sistemas centrales) y sistemático de la política cultural. Teniendo

en cuenta la evolución, Rius, Rodríguez y Martínez (2012: 199) han indicado que el modelo de política cultural de Cataluña no tiene encaje en los modelos teóricos establecidos y, además, han añadido que dicho modelo corresponde más bien a un modelo mixto, que combina elementos del liberal y del centroeuropeo (Gattinger y Saint-Pierre, 2008). En Andalucía, la política cultural también ha ido ganado relevancia, pero con una impronta de democracia cultural orientada a la articulación territorial. En cambio, la administración cultural de la Comunidad de Madrid ha desarrollado

<sup>17</sup> Después de los recortes presupuestarios producidos en los últimos años, casi proporcionales en todas las CC. AA.

<sup>18</sup> Datos correspondientes a 2014.

una actividad que sigue una línea centroeuropea, pero más reducida y focalizada en la capital. Sus transformaciones y cambios en una orientación modernizadora han sido impulsados de forma *top down* por el Ministerio de Cultura, especialmente durante el periodo de Carmen Calvo (Rubio y Rius, 2012: 20).

En tercer lugar, la gobernanza de las políticas culturales ha sido influida por las diferentes formas de vinculación con los actores culturales territoriales, en función de las características de los mercados culturales regionales y de las demandas sociales (de tipo nacional, sectorial, etc.) emergentes en cada uno de estos contextos. En este sentido, como se puede observar en la Tabla 2, debido

a su base patrimonial histórica, la acción museística y arqueológica andaluza ha sido mucho más significativa en relación con su política de industrias culturales. En cambio, Madrid y Cataluña, los dos centros de producción y difusión de estas industrias en todo el Estado, han requerido un enfoque más activo en la promoción y proyección internacional. Mientras en Cataluña esta necesidad se tradujo en una clara demanda sectorial y fue atendida principalmente mediante la creación de la ICUB y con una programación estratégica de promoción del sector, la Comunidad de Madrid ha dado algunos pasos en esta dirección, pero este sector ha continuado teniendo en el Gobierno central un interlocutor fundamental.

**Tabla 2. Datos culturales por comunidad autónoma (2015)**

		ANDALUCÍA	COMUNIDAD DE MADRID	CATALUÑA
COMPAÑÍAS DE TEATRO		418	824	770
	% estatal	11,5 %	22,6 %	21,2 %
REPRESENTACIONES TEATRALES		3.307	15.274	10.255
	% estatal	7,1 %	32,7 %	21,9 %
MUSEOS Y COLECCIONES MUSEOGRÁFICAS CENSADAS <sup>19</sup>		180	118	130
	% estatal	11,8 %	8,5 %	7,8 %
LIBROS INSCRITOS EN LA AGENCIA DEL ISBN		10.460	28.830	20.503
	% estatal	13,2 %	36,3 %	25,8 %
EMPRESAS PRODUCTORAS DE CINE CON ACTIVIDAD		31	116	97
	% estatal	9,0	33,8 %	28,3 %

FUENTE: *Anuario de estadísticas culturales 2016*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Así, los elementos patrimoniales y productivos característicos de cada región (Tabla 2) se han vinculado a la gobernanza de una forma compleja. Los nuevos esfuerzos y la orientación *normalizadora* de las industrias culturales catalanas, desarrollados desde la década pasada, han sido muy diferentes a los programas desarrollados por la Comunidad de Madrid, centrados

durante más de dos décadas en acompañar la política del Gobierno central y local en su territorio. Asimismo, mientras el patrimonio es determinante para entender las políticas culturales andaluzas en términos de agenda, también es un factor que promueve la necesidad de descentralizar territorialmente esta política. Teniendo Madrid, en su capital, un foco patrimonial y productivo fundamental, las demandas de descentralización no han sido igualmente potentes, ni tampoco la administración autonómica se ha definido como un actor fundamental para el sector cultural. Esta situación ha sido diferente

<sup>19</sup> Un 45,4 % están bajo control local y 29 % son de titularidad privada.

en las demandas del sector privado de la cultura en Cataluña «que ha debatido intensamente el rumbo de los grandes equipamientos» (Rius, 2005). Por lo tanto, esta matriz productiva y patrimonial plantea diferentes niveles de legitimidad y capacidad de negociación con los sectores culturales regionales, que pivotan en sus relaciones con las administraciones en función de lógicas y objetivos diferenciales. Y, por otro lado, nos da elementos para considerar cómo se estructuran los ejes corporativos en la gobernanza cultural de cada región, en base a objetivos económicos o políticos muy diferentes.

En este sentido, tanto el modelo de política cultural como sus formas de gobernanza horizontal han estado muy influidos por el factor identitario (sea nacional o no). Así, mientras en las políticas culturales de Madrid esta variable no ha tenido ninguna importancia, en Cataluña la cuestión nacional ha sido una fuente de conflictos en términos de la definición de diferentes proyectos artísticos y culturales, pero también un elemento de cohesión para la gobernanza corporativista y para iniciativas culturales populares. Por ejemplo, este factor no se ha traducido en una capitalidad en tensión en las políticas culturales de Andalucía y Madrid, como sí ha sucedido en el caso barcelonés. En este sentido,

es también un elemento generativo, dinamizador de la actividad cultural en la relación entre gobierno y actores sociales, y contribuye a una interpretación de las industrias culturales y de la acción exterior como elementos que pueden contribuir al *nation building* (Zamorano, 2015).

En conclusión, como hemos resumido en la Tabla 3, existen muchos factores diferenciales que determinan los tres modelos de gobernanza estudiados, así como estrategias desiguales para atender a las también desiguales demandas sociales. Pero todas las administraciones muestran un cierto isomorfismo en términos del establecimiento de una gobernanza de predominio *top down* en los años noventa / dos mil, y también de adopción de diferentes formas de corporativismo durante su despliegue. Esta cuestión puede ser en parte explicada por la pervivencia de los mismos partidos en la administración de cada región durante más de dos décadas (PP en la Comunidad de Madrid desde el 1995 hasta la actualidad; PSOE en la Junta de Andalucía de 1978 a la actualidad y CiU en la Generalitat de Cataluña entre los años 1980 y 2003). Pero, mientras en la gestión cultural andaluza la dinámica corporativa (y por momentos *clientelar*) ha tenido una matriz principalmente económica, en

**Tabla 3. Comparativa de las formas de gobernanza en Cataluña, Madrid y Andalucía**

VARIABLES	CATALUÑA	COMUNIDAD DE MADRID	ANDALUCÍA
Modelo de gobernanza horizontal	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ <i>top down – bottom up</i></li> <li>Corporativismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>top down</i> (débil)</li> <li>Corporativismo <i>clientelar</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ <i>top down – bottom up</i></li> <li>Corporativismo <i>clientelar</i></li> </ul>
Discurso dominante	<ol style="list-style-type: none"> <li>Nacional</li> <li>Creatividad</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Creatividad, diversidad cultural</li> <li>Limitada carga nacional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Modernizador</li> <li>Mixto andaluz y español</li> </ol>
Gobernanza vertical	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escasa articulación con el Gobierno central</li> <li>Desarticulación regional (DIBA y Ayuntamiento de Barcelona / gobiernos locales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación/isomorfismo con el Ministerio de Cultura</li> <li>Articulación/delegación en relación con la Administración de la capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación y transferencias institucionales con el nivel central</li> <li>Coordinación con los gobiernos provinciales y locales</li> </ul>
Centros y periferias del sistema cultural territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Barcelona capital: núcleo centralizador</li> <li>Tensión Barcelona capital - interior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Madrid capital: núcleo articulador</li> <li>Tensión entre capital y zona metropolitana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sevilla, Málaga, Córdoba y Granada</li> <li>Diferentes focos: descentralizado</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia

Madrid —con una intervención pública de menor intensidad— no ha dado lugar a redes corporativas estables y, en el caso catalán, ha sido sistemática y ha tenido una base primordialmente nacional. Por lo tanto, si bien el elemento identitario puede explicar la mayor intensidad y la visión estratégica de la intervención pública en cultura en Andalucía y en Cataluña (Rodríguez y Rius, 2012b: 13), así como una mayor convergencia socioinstitucional —principalmente en el

caso catalán—, no se puede entender como una única variable determinante del establecimiento de ámbitos de gobernanza cerrada o corporativista. En cambio, diferentes formas de instrumentalización política y económica de la cultura, vinculadas a una *path dependence* del modelo corporativista/*clientelar* histórico en los estados mediterráneos (Esping-Andersen, 2000: 90), podrían explicar tanto este fenómeno como el predominio *top down* en las formas de gobernanza.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aja, E. (2007). *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Barbieri, N. (2015). A narrative-interactionist approach to policy change analysis. Lessons from a case study of the cultural policy domain in Catalonia. *Critical Policy Studies*, 9(4), 434-453.
- Barbieri, N. (2012a). 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. (2012b). *¿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. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Blomgren, R., y Johannisson, J. (2014). Regional Cultural Policy in Sweden: Empirical Results, Theoretical Understandings and Consequences for Cultural Policy Research. Comunicación presentada en *8th International Conference on Cultural Policy Research*, 12-13 de septiembre, 2014, Hildesheim.
- Bonet, L., y Negrier, E. (2010). Cultural policy in Spain: processes and dialectics. *Cultural Trends*, 19(1), 41-52.
- Bouzada, X. (2007). La gouvernance de la culture en Espagne. En L. Bonet y E. Négrier (eds.), *La politique culturelle en Espagne* (p. 15-34). París: Karthala.
- Chávez, M. A. (2012). *Los consejos de las artes y el principio de "arm's length" en las políticas culturales subnacionales: Un estudio comparativo entre Cataluña (España), Escocia (Reino Unido) y Jalisco (México)*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Consejería de Educación y Cultura (1995). La Política cultural en la Comunidad de Madrid: objetivos y vías de acción: informe final del libro blanco de la cultura de la Comunidad de Madrid. Madrid: Comunidad de Madrid, Consejería de Educación y Cultura.
- Crameri, K. (2008). *Catalonia: National Identity and Cultural Policy 1980-2003*. Cardiff: University of Wales Press.
- Departament de Cultura (1983). Memoria de actividades. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Dubois, V. (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. París: Belin.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Fernández, J. A. (2008). *El malestar en la cultura catalana. La cultura de la normalització (1976-1999)*. Barcelona: Empúries.
- Font, J. (1991). *Papers de política cultural*. Barcelona: Edicions 62.
- García de Enterría, E. (1983). *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Garretón, M.A. (2008). Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile. En A. A. Canelas y R. Bayardo (eds.), *Políticas Culturais Na Ibero-América* (p. 75-117). Salvador de Bahía: Editora da Universidade Federal da Bahia.
- 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.
- Giner, S., Flaquer, L., Busquet, J., y Bultà, N. (1996). *La cultura catalana: el sagrat i el profà*. Barcelona: Edicions 62.
- Gray, C. (2008). Instrumental policies: causes, consequences, museums and galleries. *Cultural trends*, 17(4), 209-222.

- Hillman, H., y McCaughey, C. (1989). The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective-Past, Present and Future. En M. C. Cummings y J. M. Schuster (eds.), *Who's to Pay for the Arts?: The International Search for Models of Support* (p. 1-30). Nueva York: American Council for the Arts.
- Johannisson, J. (2010). Making Geography Matter in Cultural Policy Research: The Case of Regional Cultural Policy in Sweden. En J. P. Singh (ed.), *International Cultural Policies and Power* (p.127-139). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kangas, A. (2001). Cultural Policy in Finland. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 31(1), 57-78.
- Kangas, A., y Vestheim, G. (2010). Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 13(2), 267-286.
- Lebovics, H. (2000). *La misión de Malraux. Salvar la cultura francesa de las fábricas de sueños*. Buenos Aires: EUDEBA.
- López, J. F. (1999). El Canadá i Espanya: una comparació des del federalisme contractual. *Autonomies. Revista Catalana de dret públic*, 25, 7-36.
- Martínez, S., y Rius, J. (2012). La política cultural de la Diputación de Barcelona. La influencia del contexto político institucional y de la articulación entre administraciones en el desarrollo de un modelo singular de cooperación cultural. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(1), 9-37.
- Mascarell, F. (ed.). (1999). *El llibre blanc de la cultura a Catalunya: un futur per a la cultura catalana*. Barcelona: Edicions 62.
- Menger, P. M. (2010). Cultural Policies in Europe. From a State to a City-Centered Perspective on Cultural Generativity. *GRIPS. National Graduate Institute for Policy Studies*, 10(25).
- Miller, T., y Yúdice, G. (2004). *Política cultural*. Barcelona: Gedisa.
- Mulcahy, K. (1998). Cultural Patronage in Comparative Perspective: Public Support for the Arts in France, Germany, Norway, and Canada. *Journal of Arts Management, Law and Society*, 27(4), 247-263.
- 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.
- Pérez, M., y Vives, P. (2012). La política cultural en Andalucía. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 65-88.
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública. De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, 4(2), 257-276.
- Peters, G., y Savoie, D. J. (eds.). (1995). *Governance in a changing environment*. Montreal: Canadian Centre for Management Development, Centre canadien de gestion, McGill-Queen's University Press.
- Pongy, M., y Saez, G. (1994). *Politiques culturelles et régions en Europe*. París: L'Harmattan.
- Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (2004). *La política cultural en España*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Rius, J. (2005). *Un nou paradigma de la política cultural. Estudi sociològic del cas de Barcelona*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Rius, J. (2010). *Els contractes programa dels equipaments culturals. Governança, eficiència i retorn social del sistema públic d'equipaments culturals de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Rius, J., Rodríguez, A., y Martínez, S. (2012). El sistema de la política cultural en Cataluña: un proceso inacabado de articulación y racionalización. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 173-204.
- Rius, J., y Rubio, J. A. (eds.). (2016). *Treinta años de políticas culturales en España. Participación cultural, gobernanza territorial e industrias culturales*. Valencia: Universitat de València, Servei de Publicacions.
- Rius, J., y Zamorano, M. M. (2014). ¿Es España un estado casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural del estado central y la del gobierno de Cataluña. *Revista d'estudis Autònòmics i Federals*, 19, 274-309.
- Rodríguez, A., y Rius, J. (eds.). (2012a). El sistema de la política cultural: el caso de las políticas culturales autonómicas (monográfico extraordinario). *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3).
- Rodríguez, A., y Rius, J. (2012b). Presentación del monográfico sobre la política cultural en España: los sistemas autonómicos. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 9-14.
- Rodríguez, A., y Rubio, J. A. (2007). *Las subvenciones públicas a las artes escénicas en España. Informe de Investigación para la Red Nacional de Teatros y Auditorios de España*. Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado el 20 de abril de 2017 de [http://www.redescena.net/descargas/proyectos/informe\\_final\\_subven\\_artes\\_escenicas.pdf](http://www.redescena.net/descargas/proyectos/informe_final_subven_artes_escenicas.pdf)
- Rubio, J. A. (2005). La política cultural del Estado en los gobiernos populares (1996-2004): entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista. *Revista Sistema*, 187, 111-124.

- Rubio, J. A. (2008a). Génesis configuración y evolución de la política cultural del estado a través del Ministerio de Cultura: 1977-2007. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7(1), 55-70.
- Rubio, J. A. (2008b). La política cultural de los Gobiernos Autonómicos de la Comunidad de Madrid: su singularidad en el contexto autonómico español. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 205-234.
- Rubio, J. A., y Bonnin, P. (2009). *La institucionalización de la política cultural de la Comunidad de Madrid: El caso de las compañías de Danza residentes en los municipios*. Madrid: Universidad Antonio de Nebrija. Recuperado el 20 de abril de 2017 de <http://fes-sociologia.com/files/congress/11/papers/1003.doc>
- Rubio, J. A., y Rius, J. (2012). La modernización de la gestión pública de la cultura. Análisis comparado del caso de los equipamientos culturales de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 8, 11-34.
- Santos, J. M. de los (1991). Sociología de la transición andaluza. En I. Moreno (coord.), *La identidad cultural de Andalucía* (p. 211-225). Málaga: Librería Ágora.
- Subirós, J. (1998). *El vol de la fletxa. Barcelona '92: Crònica de la reinvençió de la ciutat*. Barcelona/Madrid: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona/Electa.
- Taylor, C. (1997). La política del reconocimiento. En *Argumentos filosóficos* (p. 293-334). Barcelona: Paidós.
- Urfalino, P. (1996). *L'invention de la politique culturelle*. París: La Documentation Française.
- Vidal, J. (1997). Hacia Una fundamentación teórica de la política cultural. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, 123-134.
- Villarroya, A. (2012a). Country Profile: Spain. En ERICArts / Council of Europe (ed.), *Compendium of Cultural Policies and Trends* (p. 1-88). Bonn: ERICArts / Council of Europe.
- Villarroya, A. (2012b). Cultural policies and national identity in Catalonia. *International Journal of Cultural Policy*, 18(1), 31-45.
- Wiarda, H. J. (1996). *Corporatism and comparative politics*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Zallo, R. (2011). *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Zamorano, M. M. (2015). *La disputa por la representación exterior en la política cultural contemporánea: el caso de la paradiplomacia cultural de Cataluña*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Zamorano, M. M., y Rius, J. (2014). ¿Es España un Estado casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural del Estado central y la del gobierno de Cataluña. *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 19, 274-309.
- Zamorano, M. M., y Rius, J. (2016). ¿La diplomacia cultural, una política de Estado? Articulación y descoordinación intergubernamental en la acción cultural exterior del Estado español. *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 24, 115-154.
- Zimmer, A., y Toepler, S. (1996). Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26, 167-193.
- Zimmer, A., y Toepler, S. (1999). The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States. *Journal of Cultural Economics*, 23, 33-49.
- Zolberg, V. L. (2007). Los retos actuales de la política cultural: una nueva idea de comunidad. En A. Rodríguez (ed.), *La sociedad de la cultura* (p. 89-107). Barcelona: Ariel.

---

## NOTA BIOGRÁFICA

Mariano Martín Zamorano es doctor en Gestión de la Cultura y el Patrimonio por la Universitat de Barcelona. Es también profesor asociado y miembro del CECUPS en la misma institución. Posee una amplia trayectoria en el desarrollo de proyectos académicos interdisciplinarios (AECID, Ministerio de Educación, Comisión Europea, etc.), varias publicaciones en revistas de impacto, un capítulo de un libro y un libro en coautoría en proceso de edición.

