

GÉNESIS, CONFIGURACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA CULTURAL DEL ESTADO A TRAVÉS DEL MINISTERIO DE CULTURA: 1977-2007¹

Juan Arturo Rubio Aróstegui

Universidad Rey Juan Carlos
Instituto Superior de Danza Alicia Alonso

Resumen: Este artículo pretende ofrecer una síntesis, tras un proceso de análisis, de los factores que afectaron en la génesis del Ministerio de Cultura en España y la posterior evolución de su agenda en la democracia. Los factores macro-sociales identificados tienen una naturaleza diversa: históricos, políticos, sociales, culturales, ideológicos. La teoría sustantiva del artículo está compuesta por una conjugación de elementos de la teoría del institucionalismo histórico, y de otras teorías institucionalistas tales como el institucionalismo sociológico, sin descartar las aportaciones de las teorías de las políticas públicas como el enfoque de redes.

Palabras clave: Política cultural del Estado, transición democrática, Ministerio de Cultura.

Abstract: This article aims to offer a synthesis, after an analysing process, of the factors which took place in the birth of the Spanish Ministry of Culture and the subsequent evolution of its agenda in democratic period. There are many different macro-social factors which are addressed here: historic, political, social, cultural, ideological ones. This article hardcore theory is based on an array of elements from the theory of historic institutionalism and sociological institutionalism. We will also benefit from the contributions from the theories on public policy analysis such as the approach of policy networks.

Key words: Public cultural policy, transition to democracy, Ministry of Culture.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es el de aportar al conocimiento una síntesis acerca del papel del Ministerio de Cultura en la configuración de la institucionalización de la

cultura desde la caída del régimen de la dictadura franquista y la consiguiente recuperación de la democracia en España. El enfoque metodológico del artículo pretende identificar y analizar factores de diversa naturaleza que han constreñido o han de-

terminado la agenda política del Ministerio de Cultura. Desde esta perspectiva, en el texto no abundaremos en una provisión de datos empíricos, sino al contrario, el enfoque intenta de alguna manera situarse en un nivel más teórico. Asimismo, este artículo tampoco pretende abarcar una perspectiva diacrónica de dicha institución, pues ambos enfoques forman parte de trabajos anteriores sobre el Ministerio de Cultura², si bien en aspectos concretos de la política de la institución mostremos ciertas evoluciones en el tiempo. Por último, identificaremos ciertas tendencias en la agenda política del Ministerio y plantaremos retos de la política cultural, que no forman parte de su agenda política, si bien conforman la agenda de otros estados europeos.

¿De qué cultura o de qué parte de la cultura se ocupa el Ministerio de Cultura en España? ¿Qué modelo de institucionalización ha tenido?, ¿Qué orientaciones de sus políticas se han dado en el tiempo?, ¿Qué papel ha tenido en el conjunto del Sistema público de la Cultura en España?, nos parecen cuestiones que pueden resultar introductorias, junto a otras que se surgen en el análisis de éstas.

En primer lugar, hay que subrayar que el Ministerio de Cultura no abarca ni todas las dimensiones del concepto de cultura ni toda la política cultural del Estado. Partimos del carácter multidimensional de la cultura:³

a) Dimensión ontológica: su significado tiene que ver con la esencial dimensión cultural del hombre. El hombre, para llegar a serlo, necesita constitutivamente la cultura a través del proceso de socialización.

b) Dimensión fenomenológica: Este proceso de socialización es históricamente diverso en cada momento y en las distintas civilizaciones. La socialización y las instituciones son diversas en función de sus contextos ecológicos. Coincide con la dimensión antropológica de la cultura.

c) Dimensión carismática: basada en la acepción que toma en el pensamiento ilustrado a partir del siglo XVIII, de aprehensión de la cultura a través de un proceso educativo. El gusto, la sensibilidad por la cultura se adquiere en función de diferencias sociales de clase o el resultado de una acción meritatoria. La excelencia y la creatividad forman parte de los valores de esta dimensión.

d) Dimensión socio-histórica: constituida por la singularidad, diferenciación y complejidad que toma la cultura históricamente a través de los distintos agentes, sectores culturales, competitividad entre los actores culturales y las instituciones de la cultura. Los distintos sectores de la cultura, estarían dentro de esta dimensión.

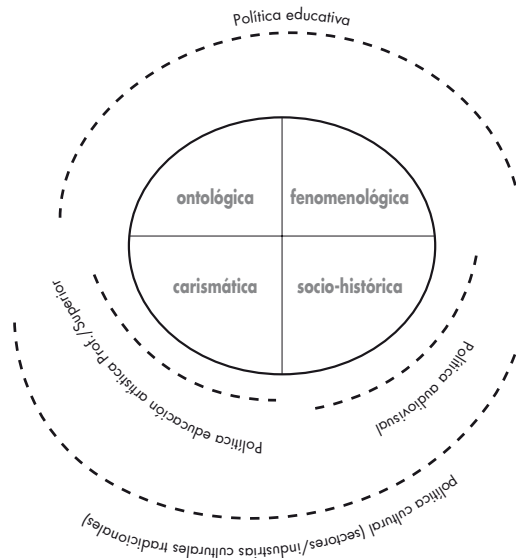
La cuestión que planteamos a partir de la naturaleza multidimensional de la cultura radica en qué forma ha adoptado el proceso de institucionalización de la cultura en España a nivel del Estado, centrándonos en el la política del Ministerio de Cultura. Tal como observamos las figuras 1 y 2 existen campos de la cultura asociados a las políticas públicas que no son objeto de la acción de dicho departamento. Si bien repasaremos más adelante algunos de los factores que han determinado esta configuración institucional, nuestro objetivo ahora se circunscribe al de poner en evidencia que la acción cultural del Estado no es responsabilidad exclusiva del Ministerio de Cultura (quizá responda al hecho de que históricamente la televisión no ha tenido una función cultural en España). Por ejemplo, la política audiovisual o la televisión pública no están entre las responsabilidades del Ministro de Cultura. Ahora bien, el papel de la televisión como elemento socializador en la sociedad del conocimiento es incuestionable, muy alejada por su carácter popular de la dimensión carismática de la cultura. Sin embargo, constitutivamente la televisión tenía unos valores al servicio de la educación y la cultura que no forman parte de lo que podemos observar cotidianamente, pues

ha habido una perversión de sus valores constitutivos⁴. La política de abandono de los valores culturales socializadores de la televisión ha constituido el denominador común a lo largo de su historia.

La política educativa es una política de la cultura. Históricamente las instituciones educativas han sido un fiel reflejo de los valores de su cultura y/o civilización. La educación en Grecia, Roma o en la Edad Media reflejan la preocupación por la transmisión de los valores culturales en las distintas etapas históricas. Además de esta transmisión de aquellos saberes, destrezas, que se consideran valiosos por una sociedad y, por tanto, forman parte del legado en el que han de socializarse las generaciones futuras, desde mediados del siglo XX constatamos una preocupación por los valores de la educación artística –además de la ciencia, la tecnología, las humanidades y las ciencias sociales, que conforman el currículo educativo- en el proceso de socialización de la escuela⁵. Por ello, la educación artística forma parte del currículo de la

educación obligatoria primaria y secundaria. Además de la educación artística englobada en la política educativa obligatoria, aún podemos distinguir –tal como observamos en las figuras 1 y 2- una educación artística basada en la excelencia y la creatividad de la que se hace cargo tanto desde el ámbito privado como desde lo público a través de la institucionalización de los conservatorios medios y superiores de las artes escénicas y la música o las escuelas de artes, oficios y las Bellas Artes (dimensión carismática). En España, le corresponde al Ministerio de Educación su organización general, si bien en otros países europeos puede adoptar formas o modelos distintos como por ejemplo en Francia en donde el Grado Superior de algunas enseñanzas artísticas pasan a depender del Ministerio de Cultura, pues en esta dimensión carismática donde tradicionalmente se han focalizado las políticas de innovación artística de los estados. (por ejemplo, subvenciones a la creación contemporánea del cine, la música, el teatro, etc.)

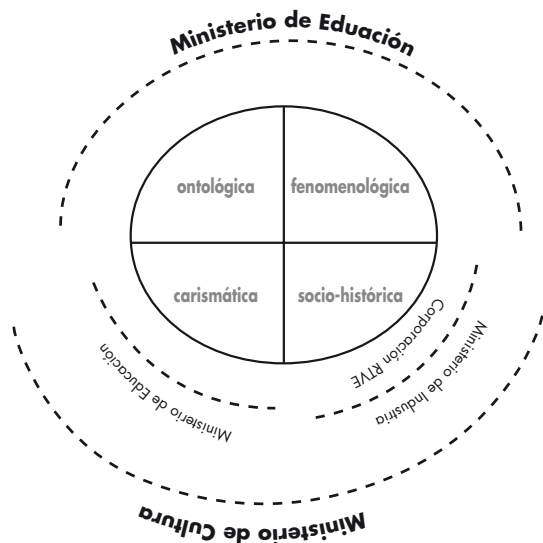
Figura 1. Dimensiones de la cultura y su relación con las políticas públicas socializadoras de la cultura en España.



Fuente: Elaboración propia a partir del esquema de las dimensiones de la Cultura de Ariño (1997)

Figura 2. Instituciones responsables de las políticas públicas socializadoras de la cultura en el Gobierno de España.

Nivel: Administración General del Estado.



Fuente: Elaboración propia a partir del esquema de las dimensiones de la Cultura de Ariño (1997)

2. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA GÉNESIS DEL MINISTERIO DE CULTURA

En el campo cultural, la notoriedad del cambio de la dictadura franquista a la recuperación de la democracia en 1978 es más palmaria en las instituciones públicas de la cultura que en el resto de actores de la cultura del país. Tal como apuntó Fusi, si analizamos el panorama de la cultura en la transición española es difícil en los sectores culturales trazar un antes y un después de la muerte del dictador ya que la cultura de la transición democrática ya estaba forjada en el final del franquismo, por lo que "la producción intelectual y artística de los primeros diez-quince años del nuevo régimen democrático se aprecia una evidente y hasta acentuada continuidad de autores, estilos y formas aparecidas en

etapas anteriores"⁶. Asimismo, hay que subrayar que al final del franquismo el *establishment* cultural ya no era franquista-falangista, y ello era perceptible sobre todo en los campos de las artes, la literatura, la sociología, la filosofía. Aún así, los cambios en las instituciones públicas eran más tímidos como la Universidad o en la promulgación de leyes pre-democráticas, como fue la Ley de Educación de 1970. Sin embargo, si nos centramos en el análisis de la institucionalización de la cultura y el papel de los poderes públicos a partir de la recuperación de la democracia sí hay que hablar de un esencial cambio en las instituciones culturales franquistas y las democráticas. El nacimiento del Ministerio de Cultura en 1977 y el papel que otorga la Constitución Española de 1978 a los poderes públicos en el fomento de la cultura constituye una

falla radical en la concepción, el valor y el papel de la cultura de las instituciones públicas de la cultura y su servicio a la sociedad. En definitiva, el cambio cultural de la dictadura a la democracia fue previo en los actores de la cultura que en las instituciones públicas de la cultura.

En este estado de cosas, ¿cómo reorganizar las instituciones públicas de la cultura que estaban orientadas a la censura y al ideario del régimen?, ¿qué proyectos franquistas podían tener vigencia en un nuevo entorno democrático?, ¿cómo fue el proceso? Con la democracia, las instituciones públicas de la cultura tuvieron que sufrir el principio *darwinista* de la selección natural. Todas tuvieron que adaptarse -en un sentido positivo- al cambio de orientación de los valores democráticos y en ese proceso hubo instituciones que tuvieron que desaparecer, otras que por su excelencia, como el Museo del Prado, necesitaron un tiempo de transición para ser adecentadas y otras, las más numerosas, tuvieron que crearse. En este sentido, el de la inversión en la deficitaria infraestructura cultural, el papel del Ministerio de Cultura en la construcción del escenario de la cultura pública tras treinta años de democracia ha sido subsidiario, como no podía ser de otro modo, en un sistema político casi federal. En un Estado autonómico definido constitucionalmente por una concurrencia pública en el campo de la cultura y una realidad cultural desértica (bibliotecas, teatros públicos, auditorios, etc.) en todo el país, el protagonismo en el cambio institucional de la cultura en el período democrático ha residido en las inversiones que realizaron a partir de la década de los ochenta las entidades locales -fundamentalmente ayuntamientos- y las Comunidades Autónomas.

Un ejemplo de las instituciones que desaparecieron fueron los *teleclubs*. Estos locales de cultura, desigualmente repartidos en algunos ayuntamientos, representaban uno de los pobres y casi únicos proyectos del franquismo por democratizar la cultura por el lado territorial. El Gobierno

confiaba en el valor de la televisión educadora previamente controlada por la censura. Su existencia dependía del acuerdo entre el ayuntamiento correspondiente y el Ministerio de Información y Turismo en la España desarrollista. No pasaban de ser un local con una televisión, que, asimismo, podía ser utilizado por otras actividades educativas y culturales. El sentido y vigencia de este proyecto de democratización cultural popular fue efímero y de poco calado cultural y social, pues a partir de mediados de los sesenta los aparatos de televisión llegaron a los hogares de los españoles masivamente.

Las instituciones públicas de la cultura que permanecieron constituían el fenómeno y la representación de una política cultural orientada a la censura, en armonía con la ley europea de la censura contrastada empíricamente por Sassoon⁷ a lo largo de los siglos XIX y XX en Europa: en el campo cultural la censura fue mayor cuanto más masivo era el producto consumido, y era menor en aquellas manifestaciones artísticas apreciadas por una minoría o por las élites. En España, en la dictadura franquista, esta ley tiene una variante en la segunda parte de la proposición. El franquismo aplicó en el ámbito de la alta cultura o la cultura tradicional (música clásica, artes plásticas, artes escénicas) una política -de abandono- de *laissez-faire* que abocaba a la práctica desaparición de dichas manifestaciones artísticas en el país. Incluso en el caso de Madrid, y su papel de capital del Estado, las infraestructuras culturales principales del Estado, durante la dictadura y hasta el final de ella, se encontraban en una situación de dejadez. La cultura estaba al servicio del régimen y su estrategia y, por tanto, era aquella que fomentaba el poder: la cultura de la evasión (cine censurado, fútbol), la cultura escolar dirigida y la televisión. El resto de las instituciones culturales habían sido abandonadas; carecían de un valor estratégico para el régimen.

Si analizamos las artes escénicas, el régimen nunca se preocupó por conservar

la infraestructura teatral de ninguna parte de España, pero tampoco la de Madrid, salvo si exceptuamos infraestructuras muy concretas para el consumo de la reducida burguesía madrileña, como el Teatro María Guerrero o el Teatro Real. Éste no tenía programación escénica de ópera y se utilizaba desde los años sesenta hasta su cierre en 1984 como único espacio para la oferta de música clásica. Su reforma tuvo que ser postergada más allá del final de la dictadura, al no haber un lugar para la escucha de la música clásica hasta la inauguración en ese mismo año del Auditorio Nacional. Los Festivales de Coros y Danzas, creados por el franquismo para preservar y fomentar *una suerte de patrimonio dancístico*, fueron eliminados para crear las dos compañías nacionales de danza (El Ballet Nacional de España y la Compañía Nacional de Danza).

En otros sectores, como el de los museos, encontramos situaciones homólogas. El Museo Español de Arte Contemporáneo (MEAC), creado en los años sesenta, tuvo que ser desmantelado por los gobiernos socialistas para construir un nuevo museo de arte contemporáneo (El Museo Reina Sofía)⁸.

En resumen, el Ministerio de Cultura se constituyó con aquellas instituciones que no habían sido estratégicas para el régimen dictatorial y, por tanto, en su conjunto heredaba una amalgama de instituciones con un predominio de las Bellas Artes. Éstas, que se encontraban radicadas en la capital del Estado, se caracterizaban por la carencia de recursos humanos y económicos y con la necesidad de dotarlas de proyectos coherentes con la realidad social y cultural, que se había transformado con anterioridad a la recuperación de la democracia.

3. FACTORES EXÓGENOS QUE CONFIGURAN EL MODELO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE CULTURA

En la figura núm. 3 identificamos un conjunto de factores exógenos que determinaron la génesis y la posterior evolución

de la institución. Dichos factores configurarían, junto con los de naturaleza endógena lo que Putnam define como rendimiento institucional. Aunque cada uno de estos factores externos posee suficiente consistencia explicativa para convertirse en variables dependientes en un estudio más exhaustivo del Ministerio de Cultura, en este artículo presentaremos sus aspectos más esenciales y haremos más hincapié en las relaciones que se dan entre ellos. Omitimos, por tanto, los factores endógenos, compuestos por el contenido, forma y actividad de las acciones de gobierno del Ministerio tanto en los gobiernos socialistas como en los gobiernos populares, ya que podemos encontrarlos tematizados en trabajos anteriores⁹. También prescindimos de una metodología comparativa que podría ser de interés y que consistiría básicamente en observar qué relación causa-consecuencia y viceversa ha tenido cada factor exógeno con la acción del departamento. Así, a modo de ejemplo, si identificásemos la influencia (débil) que el ámbito académico ha tenido en la política del Ministerio (factor 5), ya que es significativamente baja la producción científica en España en comparación con países del entorno de la Unión Europea, podríamos observar hasta qué punto dicho factor es causa-consecuencia de otro factor endógeno de la política del Ministerio de Cultura caracterizado por un déficit de estudios, ya sean más teóricos o aplicados, publicaciones, y evaluaciones en su campo de acción.

Sobre el factor 1 -el determinismo histórico- nos remitimos al epígrafe anterior. Habría que añadir dos breves referencias a la descentralización y desconcentración que sufrió la administración cultural del Estado, como consecuencia del paso de un Estado centralista a un Estado compuesto o autonómico. La desconcentración de las principales administraciones de la cultura en Madrid es homóloga a las del resto de las capitales de los Estados europeos. Se trata de un factor *a priori* determinante en la configuración de las políticas culturales de los Estados.

Fig. núm 3. Factores exógenos que configuran el Ministerio de Cultura



Fuente: Elaboración propia (adaptado de Rubio Arostegui, 2007¹⁰)

Como ocurrió con el resto de la administración pública, una de las claves de la reforma que el Ministerio de Cultura debía asumir fue el paso de un ministerio centralizado y concentrado en la capital del Estado a una administración cultural descentralizada y desconcentrada. Una administración descentralizada y concurrente fue otorgada por el papel que la Constitución Española de 1978 da a la cultura y a la obligación concurrente de las administra-

ciones públicas multinivel con respecto a la promoción, conservación y fomento de la cultura. La descentralización cultural se produjo en un periodo de siete años; en 1984 se publicaban los últimos reales decretos de supresión de los directores provinciales del Ministerio de Cultura. Comparativamente con otros sectores públicos (sanidad, educación) las transferencias a los gobiernos autonómicos se produjeron con más celeridad.

El proceso de transformación hacia un Ministerio de Cultura descentralizado va ligado a la progresiva configuración de los gobiernos autonómicos a lo largo del período de la transición democrática. Dio comienzo en 1979 –desde 1977 a 1979, en la Legislatura Constituyente, el Ministerio de Cultura no acometió reforma alguna tras su fundación, fruto de la adscripción de varios organismos públicos culturales que estaban dispersos en distintos ministerios franquistas- y finalizó con los últimos Reales Decretos de transferencias en 1985 –el caso de la Comunidad de Madrid-. Es decir, existe una confluencia temporal en la configuración del Ministerio de Cultura-en-democracia con la aparición de las consejerías de cultura de los Gobiernos Autonómicos. Una de las consecuencias de este hecho está ligada al factor núm. 2 acerca del déficit de liderazgo del Ministerio de Cultura, con respecto a las Comunidades Autónomas y en relación con el dinamismo que pronto adquirió la cultura en los municipios a partir de las primeras elecciones municipales de 1979.

Esta ausencia de liderazgo de carácter histórico es difícilmente compatible con el cumplimiento del art. 149.2 de la Constitución Española¹¹ y sería aún más indiscutible si acometiésemos el análisis de los sectores culturales que componen el campo de acción del ministerio. Una de las primeras acciones de los gobiernos en el Ministerio de Cultura fue el de publicar una norma sobre el Patrimonio artístico, pues en éste, como en otros sectores culturales, la obsolescencia legislativa impedía el desarrollo normalizado del propio sector cultural. Fue en 1985 cuando se aprobó la vigente ley del Patrimonio Histórico Artístico y posteriormente las Comunidades Autónomas las que han regulado en su ámbito territorial y dentro de su competencia legislativa.

Ahora bien, según algunos expertos de este campo, la configuración de las leyes autonómicas sobre el patrimonio ha supuesto un perjuicio para el propio sector,

dada las contradicciones existentes entre la ley del Estado de 1985 y las de algunas Comunidades Autónomas. Ello supone, además de la contradicción normativa, un elemento desestabilizador para la gestión de los proyectos sobre el terreno. La pasividad del Ministerio de Cultura para establecer una armonía legislativa en el patrimonio constituye una muestra de la ausencia de liderazgo del departamento con respecto a los gobiernos autonómicos¹².

En cuanto al factor (8), tras las elecciones democráticas de junio de 1977, en la Legislatura Constituyente, se publica el Real Decreto por el que se crea el Ministerio de Cultura. Dada la *natural* influencia francesa en las élites políticas españolas, las referencias a la hora de configurar una administración de la cultura orientada a los principios de la democracia provenían *necesariamente* de aquél país, si bien tal y como podemos comprobar en los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados en la legislatura, las referencias no eran muy precisas sobre el papel del Ministerio de Cultura en el país vecino. Esta influencia ha sido constante a lo largo de los treinta años de historia del ministerio. El precio fijo del libro, la ley de fomento del cine, el 1 por ciento cultural de la Ley de Patrimonio, entre otras, son medidas que se implementan por el Ministerio de Cultura francés y que son mimetizadas por los gobiernos españoles. Ahora bien, si en el caso de los gobiernos socialistas no ha habido ningún reparo en tomar el francés como un modelo legítimo, en el de los gobiernos populares hay que matizarlo. En el discurso político del partido popular, tanto en la oposición como en el gobierno, las medidas francesas no gozaban de la simpatía en un discurso neoliberal sobre la cultura. Ello, sin embargo, no ha impedido que en algunos casos como la ley de cine actual¹³, aprobada con los gobiernos populares, no se desmarcase de la línea de otras leyes anteriores del sector cinematográfico de los gobiernos socialistas¹⁴. Hay que hacer notar la inconsistencia del discurso de la

derecha española –distinto esencialmente al de la derecha francesa– y las acciones de gobierno en la etapa popular. El liderazgo que ejerció en Europa el gobierno francés a mediados de la década de los noventa en lo relativo a la excepción cultural de los productos de la industria cultural con respecto a los acuerdos internacionales de libre comercio fue criticado por el partido popular tanto en la oposición como en el gobierno. Según el primer Secretario de Estado de Cultura de los gobiernos populares, Miguel Ángel Cortés, la excepción cultural representaba una idea obsoleta en la política cultural: “El Gobierno [popular] tiene una oposición crítica con respecto a una idea obsoleta ya, como es la idea de la excepción cultural europea”¹⁵. La excepción cultural, hoy reconvertida bajo la denominación de *diversidad cultural*, forma parte esencial de la agenda de los organismos internacionales legitimadores de la política cultural (UNESCO) y de las políticas culturales de los Estados, otros niveles de gobierno territoriales, y, sobre todo, en las políticas culturales locales.

Además de la tradicional influencia de Francia en las élites políticas españolas, que tiene su representación en el caso de la política cultural, existe otro factor que viene a confirmar la institucionalización de la cultura de acuerdo a un patrón. La relación causal entre el modelo de Estado del Bienestar y la configuración del sistema público de la cultura ha sido evidenciada por Zimmer y Toepler¹⁶ (factor 3). Los autores analizaron cómo las determinaciones históricas configuran modelos distintos de institucionalización de la cultura, como puedan ser el europeo y el norteamericano a través del establecimiento de tres variables dependientes: a) el grado de responsabilización de los poderes públicos con respecto a la cultura, b) la presencia mayor o menor de las administraciones públicas en el campo cultural y c) la actitud del estado frente al mercado. El análisis del conjunto de estas variables dependientes en el caso español nos ofrecería un mode-

lo singular, si los comparamos con Francia, Estados Unidos o los países escandinavos, al que tratamos de caracterizar de forma sinóptica en la figura 4 del epígrafe.

Otro factor que configura la legitimidad del Ministerio de cultura español es aquél que hace referencia al campo ideológico y a las pugnas ideológicas acerca de la configuración de una identidad nacional en el campo de la cultura. Los nacionalismos periféricos han mantenido un discurso en la democracia en contra de la existencia del Ministerio de Cultura, sobre la base del centralismo de la capital del Estado y la idea de que el Ministerio no es representativo de las culturas periféricas. Muchos de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre las competencias del Ministerio de Cultura y las Comunidades Autónomas han sido consecuencia de esta diferente concepción ideológica. La pugna ideológica (factor 4) ha tenido como consecuencia que algunos gobiernos autonómicos nacionalistas hayan adoptado históricamente una política de no colaboración o cooperación con el Ministerio de Cultura como la etapa del gobierno de Convergencia i Unió en Cataluña. Ello, tuvo un calado y unas secuelas en las instituciones culturales de la ciudad de Barcelona, tal como apunta Rodríguez Morató¹⁷.

Así, pues, las relaciones entre el Ministerio de Cultura y los gobiernos autonómicos no han sido fluidas a lo largo de nuestra historia reciente. Pero, además del factor ideológico como inhibidor de la coordinación entre los niveles de las administraciones públicas hay que añadir un factor político estructural en el conjunto del estado, tal como apunta Romero: “El Estado español ha culminado con éxito una primera fase de profunda descentralización y devolución de poder político, pero este proceso de gran significado histórico no se ha visto acompañado del establecimiento de sólidas bases institucionales que favorezcan la coordinación multinivel y faciliten la cultura del pacto y la cooperación”¹⁸.

En este contexto, hay que afirmar que la política cultural no se caracteriza por una relación fluida en lo que respecta a la cooperación y coordinación institucional (factor 7). La Conferencia Sectorial de Cultura ha sido un instrumento formal que no ha sido utilizado por el Ministerio de Cultura y las Comunidades Autónomas para la articulación de las políticas culturales en los territorios. Salvo las excepciones del Plan Nacional de Rehabilitación de Teatros, iniciado en 1985 y que ayudó considerablemente a vertebrar el sector teatral del país o el Plan de Auditorios con similares objetivos, el sistema público español adolece de proyectos articulados, tal como podríamos verificar en un análisis más profundo en los distintos sectores culturales. Al margen de si la Conferencia Sectorial es un instrumento válido para la articulación de las políticas públicas en un Estado Autonómico, hay que aportar el dato de que las Comisiones Sectoriales del Turismo, la Sanidad o la Educación se han reunido a lo largo de las sucesivas legislaturas de gobierno en muchas más ocasiones que la de Cultura. Es quizá en esta última legislatura en donde se puede advertir un cambio de tendencia¹⁹.

En la cooperación cultural, podemos distinguir una cooperación de tipo orgánica, que es la que se da a través la participación en estructuras formales de cooperación o por medio de la colaboración estable en infraestructuras culturales o patronatos tales como los festivales internacionales de teatro o la financiación instituciones tales como el Liceo de Barcelona o el Teatro Real de Madrid y una cooperación funcional. Ésta se da como consecuencia de las voluntades entre las administraciones públicas y, como hemos observado en párrafos anteriores, se dan o no en virtud del acuerdo entre ambas partes. En los años noventa el Ministerio de Cultura no valoraba positivamente esta forma de colaboración, dada la actitud de las Comunidades Autónomas:

“Durante estos años se han establecido numerosos convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la Cultura, y en principio se revela positivo, por la colaboración que implica, pero convendría mejorar el sistema atajando los dos principales inconvenientes: la consideración del convenio por parte de las Comunidades Autónomas con una fuente suplementaria de financiación y realizar la mayoría de los convenios de forma bilateral, cuando el objeto del mismo es común a varias o todas las Comunidades Autónomas²⁰”

La importancia en la eficacia en la cooperación y coordinación de las políticas culturales, además de lo preceptuado por el artículo 149.2 CE, tiene una minusvaloración por parte de los agentes de la cultura, más patente conforme cuanto más nos acercamos al presente. Desde la huelga del sector cultural de diciembre de 1991 es difícil encontrar manifestaciones desde los distintos campos culturales que aboguen por una crítica a este *status quo* de la administración pública cultural. Por último, desde un enfoque sectorial, la cooperación institucional del Ministerio de Cultura ha sido mayor en sectores como el patrimonio y menor en el caso del cine y el audiovisual. Una de las razones importantes de ello radica en que la cooperación se ha establecido para proyectos de inversión en infraestructuras culturales (ya sea de rehabilitación del patrimonio o de construcción de nueva planta). Por lo tanto, la colaboración y cooperación institucional da muestras de tener una menor importancia, toda vez que con los años se ha ido cubriendo el déficit estructural de nuestro país en edificios culturales (de depósito cultural: museos, archivos y bibliotecas o de otro tipo: auditorios, teatros etc.). Si bien aún quedan aspectos residuales de la descentralización que están aún por resolver como el caso de algunos centros de depósito cultural de titularidad estatal y gestionados por las Comunidades Autónomas.

Con el sistema concurrencial propuesto por la Constitución Española ligamos otro de los factores (9) del esquema, a sabidas de que éste posee un carácter previo sobre el de la cooperación y coordinación del sistema. La Constitución, en primer lugar, y posteriormente las sentencias del Alto Tribunal han configurado un sistema tal, que le otorga un carácter de singularidad con respecto a otros derechos fundamentales y políticas públicas reguladas en la Constitución Española. (Prieto de Pedro, 1993)²¹. Las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas en todo el sector, salvo una competencia ejecutiva en el caso de la Propiedad Intelectual, reservado al Ministerio de Cultura.

Finalmente, apuntamos un factor que ha configurado la política cultural del Estado a través del Ministerio de Cultura como es el que la debilidad del partido político gobernante a la hora de imponer la agenda del Ministerio de Cultura (factor 10). En este sentido hay que poner de relevancia el factor lobbysta de los agentes de la cultura que ejercen en el diseño de las políticas culturales sectoriales, quizá de forma más acentuada en el sector de las industrias culturales como el libro y el cine. La política del Ministerio de Cultura parece el resultado de la suma de las políticas sectoriales en los distintos campos culturales. Como subrayamos más adelante éste puede ser uno de los aspectos más deficitarios de la acción del Ministerio de Cultura, ya que apunta a una ausencia de la política cultural vertebrada o integral, que debería provenir del ámbito político.

Si analizamos las Resoluciones de los Congresos o los programas electorales de los partidos que han gobernado –PSOE, PP–, existe una gran distancia en cuanto a forma y contenidos de los objetivos de la política del Ministerio y la literatura de las actas y resoluciones de los congresos y programas electorales de los partidos. El conocimiento de la actividad de los agentes culturales se impone frente al (débil)

proyecto político en el ámbito de la cultura del partido político gobernante.

4. EVOLUCIÓN, TENDENCIAS Y RETOS DE LA POLÍTICA DEL MINISTERIO DE CULTURA

Hemos reiterado a lo largo del texto como el Ministerio de Cultura, como el resto de la Administración General del Estado sufrió un proceso de descentralización. El Ministerio de Cultura, constituido por una amalgama de organismos venidos de la administración franquista, se reorganizó en 1985 una vez que había concluido la descentralización a los gobiernos autonómicos. El RD 565/1985, aunque mantenía servicios de Deportes y de Bienestar Social, configura esencialmente lo que es hoy el Ministerio de Cultura. Fue en 1988 cuando Deportes y Bienestar Social desaparecieron de la estructura orgánica del departamento. Así, tras la descentralización no podemos más que constatar una estabilidad en la estructura administrativa, que guarda relación con una cierta involución de la formulación de objetivos de política cultural. Si la comparamos con la evolución de las políticas culturales de los estados europeos, cabe hablar de orientaciones de política cultural como concepto básico para entender los cambios en la formulación de objetivos que se han dado a lo largo de un periodo de tiempo en dichas administraciones. Independientemente de los patrones o modelos de institucionalización cultural que hemos mencionado en el epígrafe anterior, existen grandes orientaciones que han conformado la agenda política de las instituciones estatales de la cultura durante un periodo más o menos extenso. Tanto en Francia como los países nórdicos, modelos de política cultural distintos, podemos trazar etapas comunes caracterizadas por un objetivo de política cultural prevalente. Así, en la década de los sesenta ambos estados fijaron un objetivo predominante de Democratización Cultural. Posteriormente, a partir de la década de los setenta, hubo

un cambio de paradigma denominado Desarrollo Cultural o Democracia Cultural en donde el objetivo de la democratización aparece en un segundo plano, pero sin llegar a desaparecer pues las políticas culturales se caracterizan por una superposición o sedimentación de objetivos. Los valores de esta segunda orientación o paradigma están en el lado de la ampliación de la cultura popular a la cultura fomentada por la administración pública. A partir de la década de los ochenta se produjo un interés político por el valor económico, como valor extrínseco de la política cultural. Comienza, por tanto, un periodo que llega hasta nuestros días en donde las políticas culturales se pueden valorar más por sus objetivos extrínsecos que por sus valores propios (intrínsecos). Es precisamente a partir de mediados de los noventa cuando verificamos una vuelta a los valores intrínsecos de la política cultural a través de las políticas culturales orientadas al desarrollo de la educación artística.²²

¿Es posible comparar estas grandes orientaciones de la política cultural de los estados europeos con el caso español? La tardía configuración de una política cultural en democracia en España ha supuesto un considerable lastre para adecuarse a los paradigmas de acción europeos. A lo que habría que añadir un Ministerio de Cultura con una tendencia hacia el inmovilismo en lo relativo a orientar sus políticas a los cambios que el entorno social, tecnológico y artístico. La entrada española en las instituciones europeas a mediados de la década de los ochenta y la posterior entrada de la cultura como campo política subsidiaria con respecto de los Estados a partir del Tratado de Maastricht es un factor que alivia en cierto sentido dicha tendencia.

A la hora de redactar este artículo aún estaba por aprobarse la nueva ley de fomento del cine español, al no poder superar el Gobierno las dificultades de armonizar los intereses del sector del sector cinematográfico, televisiones, productores, exhibidores, distribuidores. Uno de los

objetivos que tiene el Ministerio de Cultura es el de la protección de los autores españoles frente al oligopolio de la industria norteamericana, pero a lo largo de las sucesivos cambios que se han dado en la ley, el Ministerio de Cultura no ha planteado alternativas a la política tradicional por el lado de la oferta, cuando las estadísticas de los consumos de cine no cambian de tendencia (un 15% de media de consumo de películas españolas desde hace veinte años). Ejemplos análogos podemos encontrar en la política de fomento a las artes escénicas y la música a través del sistema de subvenciones del INAEM (Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música). La acción pública cultural por el lado de la demanda aparece en Europa como reacción a la pérdida de los valores intrínsecos de las políticas culturales y artísticas y, asimismo, por dar una nueva orientación al "punto muerto" de la democratización cultural. De ello tomamos como muestra una publicación del Consejo de Europa a finales de la década de los noventa:

"Reconciliar la dificultad del arte con el gusto popular es uno de los retos clave la política cultural. [...] La solución puede radicar en la priorización y financiación de dos dimensiones esenciales. La primera se refiere a la educación artística, que por ahora recibe mucha menos ayuda que la producción y la distribución. En cuanto a la segunda, se trataría de las autoridades, antes de planificar sus gastos, establecieran estrategias a nivel local y nacional que no favorezcan tanto a medios de expresión artística concretos, como al aspecto completo de actividad cultural dentro de su comunidad"²³.

El objetivo de la democratización cultural, en la política cultural del Estado a través del Ministerio de Cultura no ha pasado de ser en sus treinta años de existencia más que un elemento retórico que adorna el discurso de los ministros cuando presentan las líneas de actuación del departamento al comienzo de cada legislatura. Nunca ha sido un objetivo al que le hayan seguido programas concretos, ac-

ciones y evaluaciones, ni tampoco un objetivo transversal en colaboración con otros niveles del estado autonómico. En este sentido, no observamos una estrategia en España de este objetivo cultural, tal como podemos encontrarlo en otras democracias occidentales. Tampoco constatamos, un interés político por retomar el objetivo democratizador a través del ámbito de la educación artística. En España, tal como podíamos observar en las figuras 1 y 2, ha sido el Ministerio de Educación quien tiene la responsabilidad de dicho campo formativo. Ahora bien, ello no le eximiría de responsabilidad al Ministerio de Cultura el establecer convenios de colaboración entre ambos departamentos para formular políticas innovadoras en este campo, pues tanto en el ámbito formal, como el no-formal e informal de la educación artística no parece que el departamento de educación sea sensible a las demandas de los actores de los campos artísticos. El ejemplo de la firma de un manifiesto de los últimos veinticinco Premios Nacionales de la Música –otorgados por el Ministerio de Cultura– en contra de cómo se ha tratado la formación musical en la educación formal en la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006) puede servirnos para ilustrarlo. Idéntico argumento podría aplicarse a la televisión pública y su despreciado potencial educativo y cultural.

Otros retos a los que el Ministerio de Cultura no ha dado cobertura en su acción pública podrían ser la situación profesional de los gestores culturales, que no figuran como profesión reconocida dentro del catálogo del Ministerio de Educación – un caso singular en Europa–, la situación profesional de los distintos colectivos profesionales que se concitan en las artes escénicas en donde es significativa la precariedad laboral, el problema de la inmigración, que sobre todo, tiene una esencia cultural, entre otros. Asimismo, verificamos la dificultad del departamento por liderar planes nacionales sectoriales como el del Teatro. En la legislatura de 2000-

2004 y la actual, el colectivo teatral está colaborando con el INAEM para tratar de formular un Plan Nacional de Teatro. Hasta la fecha aún no tenemos constancia de que al menos un borrador haya llegado a la institución parlamentaria. Ocho años de borradores sucesivos dan muestra de una cierta incapacitación del departamento para poner en marcha proyectos de esta naturaleza compleja. A pesar de ello, en el sector del libro y la promoción de la lectura, el Ministerio ha implementado planes a lo largo de las legislaturas. Quizá el de la última legislatura es más destacable. A la Ley del Libro –en el último trámite parlamentario– habría que añadir el esfuerzo inversor del Ministerio, una acción desarrollada en colaboración con las Comunidades Autónomas para el incremento de fondos para las bibliotecas.

En la legislatura actual podemos subrayar algunas acciones innovadoras que tratan de vertebrar algunos sectores y regularizar el exceso de politización de las infraestructuras culturales que caracterizan el país o dicho de otro modo, la intromisión de los intereses políticos en los objetivos artísticos, sociales y culturales de las instituciones culturales públicas. Así, destacamos la acción del Ministerio en legitimar y apostar por una gestión más profesionalizada de los Museos²⁴. Uno de los grandes problemas de la cultura española es el de dotar de sostenibilidad a los proyectos de las instituciones culturales. Desde el sector de los museos, los agentes (la Asociación de Directores de Arte Contemporáneo, el Consorcio de Galerías de Arte Contemporáneo, el Consejo de Críticos de Artes Visuales, el Instituto de Arte Contemporáneo, la Unión de Asociaciones de Artistas Visuales y la Unión de Asociaciones de Galerías de Arte de España) firmaron en la legislatura actual un convenio de buenas prácticas con el Ministerio para que éste apoye una forma de gestión más alejada de los vaivenes políticos. Otro de los retos de la política cultural podría consistir en la extensión de esta paradigmáti-

ca iniciativa en otras instituciones públicas de los restantes sectores culturales.

BIBLIOGRAFÍA:

Ariño, Antonio. *Sociología de la cultura. La constitución simbólica de la sociedad*, Barcelona, Ariel, 2000.

Bolaños, María. *Historia de los museos en España*, Gijón, Trea, 1997.

Congreso de los Diputados, Diario de sesiones, Comisión de Educación y Cultura.

Consejo de Europa. *Sueños e identidades. Una aportación al debate sobre Cultura y Desarrollo en Europa*, Barcelona, Interarts/Península, 1999.

Fusi, Juan Pablo. "la cultura de la transición", en *Revista de Occidente*, 122-123 (julio-agosto 1991).

Gil Calvo, Enrique. *La ideología española*, Oviedo, Nobel, 2006.

Gimeno Sacristán, José. *Poderes inestables en la educación*, Madrid, Morata, 1998.

Gracia García, Jordi. Ruiz Carnicer, Miguel Angel. *La España de franco (1939-1975). Cultura y vida cotidiana*, Madrid, Síntesis, 2001.

Jover Zamora, José María, Gómez-Ferrer, Guadalupe, Fusi Aizpúrua, Juan Pablo. *España: Sociedad, política y civilización (siglos XIX y XX)*, Madrid, Debate, 2001.

Méndez, José. *Crónicas de la cultura en Democracia*, Madrid, Ministerio de Cultura, 2006 [Documento electrónico en pdf: www.mcu.es].

Ministerio de Cultura. *Libro blanco. Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Cultura*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1992, p. 21 [Inédito].

Ministerio de Cultura. *Documento cero del sector del Arte Contemporáneo. Buenas prácticas en museos y centros de Artes*. Ministerio de Cultura [doc. en pdf: www.mcu.es].

Negrier, Emmanuel. *Las políticas culturales en Francia y en España. Una aproximación nacional comparada*, Barcelona,

Institut de Ciències Politiques y Socials, 2003. [Doc. extraído de: www.icps.es].

Pérez Tornero, José Manuel. *TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo*, Fundación Alternativas. Documento de trabajo 46/2004. [Documento en pdf: www.fundacionalternativas.com].

Prieto de Pedro, Jesús. *Cultura, Culturas y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Rodríguez Morató, Arturo. "La emergencia de una capital europea", en: Dege, Mónica y García, Marisol (comps). *La metaciudad: Barcelona. Transformación de una metrópolis*, Barcelona, Anthropos, 2007.

Romero, Joan. *España inacabada*. Valencia, Universitat de València, 2006.

Rubio Aróstegui, Juan Arturo. *La política cultural del Estado en los gobiernos socialista: 1982-1996*, Gijón, Trea, 2003.

Rubio Aróstegui, Juan Arturo. "La política cultural del Estado en los gobiernos populares (1996-2004): entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista", en: *Sistema Revista de Ciencias sociales*. Núm 187, julio 2005, pp:111-124.

Rubio Arostegui, Juan Arturo "Fundamentos de análisis de las políticas culturales", en: Rubio Aróstegui, Juan Arturo (ed.). *Fundamentos de Ciencias sociales aplicados a la gestión cultural (artes escénicas)*, Madrid, Comunidad de Madrid-AGETEC, 2007.

Sasson, Donald. *Cultura. El patrimonio común de los europeos*, Barcelona, Crítica, 2006.

Zimmer, A., Topeler, S. "Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany and the United States", *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26, 3, pp-167-193.

NOTAS:

1 Este artículo fue escrito en 2007 por un encargo de la Fundació Interarts para un texto que se presentó en el *Congreso Institucionalización*

de la cultura y gestión cultural, organizado por el Ministerio de Cultura en noviembre de 2007, en el Museo Nacional Reina Sofía (MNCARS).

2 Rubio Aróstegui, Juan Arturo. *La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas: 1982-1996*, Gijón, Trea, 2003.

Rubio Aróstegui, Juan Arturo. "La política cultural del Estado en los gobiernos populares (1996-2004): entre el ¿liberalismo? Y el continuismo socialista", en: *Sistema Revista de Ciencias sociales*, núm 187, julio 2005, pp. 111-124.

3 Ariño, Antonio. *Sociología de la cultura. La constitución simbólica de la sociedad*, Barcelona. Ariel, 2000.

4 José Manuel Pérez Tornero sintetiza los valores de una televisión educativo-cultural, tan alejada de los valores de la televisión actual al servicio exclusivo de la maximización del los consumos masivos de la industria audiovisual: "a) ciudadanía democrática, b) derechos del hombre, c) encuentro y descubrimiento d) culturas y patrimonio cultural, e) modos de vida, costumbres, f) desarrollo de los lenguajes, g) paz, h) cohesión social, i) participación en la vida cívica, j) diversidad cultural y de creencias, k) educación para todos, l) difusión del conocimiento, m) progreso, n) integración en la sociedad y en el mundo del trabajo, o) ciencia, p) conciencia crítica, q) progresos tecnológico, r) arte y s) creatividad e imaginación".

Pérez Tornero, José Manuel. *TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo*, Fundación Alternativas, Documento de trabajo 46/2004, p. 13. [Tomado de www.falter-nativas.org.]

5 Este proceso es analizado por Gimeno Sacristán en:

Gimeno Sacristán, José. *Poderes inestables en la educación*, Madrid, Morata, 1998.

6 Fusi, Juan Pablo. "la cultura de la transición", en *Revista de Occidente*, 122-123 (julio-agosto 1991), p. 40.

En la misma línea y con un análisis más retrospectivo:

Gracia García, Jordi. Ruiz Carnicer, Miguel Angel. *La España de franco (1939-1975). Cultura y vida cotidiana*, Madrid, Síntesis, 2001.

7 Sasson, Donald. *Cultura. El patrimonio común de los europeos*, Barcelona, Crítica, 2006.

8 Bolaños evaluaba la acción del franquismo en el sector de los museos a comienzos de la década de los setenta: "En España [...] las mejoras museográficas introducidas serán muy tímidas y limitadas, y la mayor parte de las co-

lecciones presentaba a mediados de los setenta el mismo aspecto que antes de la guerra y las mismas lagunas en la museología más elemental: catálogos antiquísimos, sin actualizar, o lo que es peor, inexistentes; ausencia de rótulos en las piezas expuestas, hacinamiento, equipamientos anticuados y abdicación del museo a sus funciones educativas. Tampoco están dotados los grandes museos de laboratorios de conservación. A excepción de los de Barcelona, que contaban con un puesto de químico que atendía todos los servicios, no existía en ningún museo español un laboratorio propio, mientras que los grandes museos europeos, como el *Louvre* o el de *Historia Natural* de París, se habían dotado desde hacía más de diez años de su propio equipamiento. Lo más significativo es que, en sí misma, esta carencia no era reconocida como un problema, habida cuenta de la perentoriedad de problemas más acusados que afectaba a la supervivencia de muchos museos y de la precaria vida económica que arrastraban", pp. 403-404.

Bolaños, María. *Historia de los museos en España*, Gijón, Trea, 1997.

9 Rubio Arostegui (2003 y 2005) *op. cit.*

10 Rubio Arostegui, Juan Arturo. "Fundamentos de análisis de las políticas culturales", en: Rubio Arostegui, Juan Arturo (ed.). *Fundamentos de ciencias sociales aplicados a la gestión cultural (artes escénicas)*, Madrid, Comunidad de Madrid-AGETEC, 2007.

11 Artículo 149.2 CE: "Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas".

12 Para Alfredo Pérez de Armiñán, las quince leyes autonómicas existentes "vulneran en mayor o menor medida lo dicho por la Constitución, pero el misterio de Cultura desde 1990 "se ha abstenido de llevarlas al Tribunal Constitucional para depurarlas".

Méndez, José. *Crónicas de la cultura en Democracia*, Madrid, Ministerio de Cultura, 2006 [documento electrónico en pdf: www.mcu.es], p. 97.

13 Ley 15/2001 de 9 de julio, de Fomento y Promoción de la Cinematografía en el Sector Audiovisual.

14 Acerca de la dificultad que encontraron los gobiernos populares en adecuar la política cultural al discurso político que habían cons-

truido en su dilatada etapa de oposición (1982-1996) me remito a Rubio Aróstegui, *op. cit.* (2005).

15 Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, Comisión de Educación y Cultura, número 6 de 6 de noviembre de 1996. p. 2603.

16 Zimmer, A., Toepler, S. "Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany and the United States", en: *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26, 3 pp-167-193.

17 Rodríguez Morató, Arturo. "La emergencia de una capital europea", en: Dege, Mónica y García, Marisol (comps). *La metaciudad: Barcelona. La transformación de una metrópolis*, Barcelona. Anthropos, 2007.

18 Romero, Joan. *España inacabada*, Valencia, Universitat de València, 2006.

19 En la página web del Ministerio de Cultura (www.mcu.es) en la Dirección General de Cooperación Cultural está disponible los asuntos

que se están tratando en esta legislatura (2004). En las dos legislaturas anteriores no hubo reunión alguna de la Comisión Sectorial.

20 Ministerio de Cultura. *Libro Blanco. Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Cultura*. Madrid, Ministerio de Cultura, 1992. p. 21 [Inédito].

21 Prieto de Pedro, Jesús. *Cultura, culturas y constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

22 Rubio Aróstegui *op. cit.* (2007)

23 Consejo de Europa. *Sueños e identidades. Una aportación al debate sobre la Cultura y Desarrollo en Europa*, Barcelona, Interarts/Península, 1999, p. 135.

24 Ministerio de Cultura. *Documento cero del sector del Arte Contemporáneo. Buenas prácticas en museos y centros de Artes*. Ministerio de Cultura [doc. en pdf: www.mcu.es].