

POLÍTICAS CULTURALES LOCALES Y AUTONÓMICAS: PROPUESTAS PARA UNA ERA POSTCRISIS

Pau Rausell Köster

La planificación cultural, como proceso, constituye un indicador relevante sobre la maduración de la percepción de la dimensión estratégica de las intervenciones en cultura. Significa profundizar en la racionalidad instrumental de la acción pública en el marco de un esquema fines-medios y en consecuencia implica tener cierta claridad conceptual sobre las relaciones causa-efecto que se manifiestan en un sistema cultural.

Palabras clave: política cultural, derechos culturales, industrias culturales, crisis, desarrollo.

I. INTRODUCCIÓN

1. La creciente centralidad de la cultura

Partimos del hecho de que el objetivo intrínseco de las políticas culturales es la satisfacción de los derechos culturales de la ciudadanía, pero no cabe obviar que en los últimos cinco o seis años están apareciendo un incontable número de publicaciones académicas, informes y estadísticas de organismos europeos e internacionales que abordan el papel de la innovación, la cultura o la creatividad en los procesos de desarrollo. La UNCTAD¹ nos informa que “un nuevo paradigma de desarrollo está surgiendo de los vínculos de la economía y la cultura, que abarca aspectos económicos, culturales, tecnológicos y sociales del desarrollo, tanto a niveles macro y micro”; la Unión Europea nos reporta que las industrias culturales y creativas²

contribuyen a reforzar las economías locales en declive, así como a la aparición de nuevas actividades económicas, creando nuevos empleos sostenibles y reforzando el atractivo de las regiones y las ciudades de Europa. También la OCDE insiste en el papel de las industrias culturales y creativas como palanca para el desarrollo social y personal. Dichas industrias generan crecimiento económico y constituyen el núcleo esencial en la definición de la “competitividad glocal”³. Y este fenómeno tampoco es específico del mundo europeo y occidental, sino que se trata de un discurso que ha calado en distintos espacios geográficos. La Organización de Estados Iberoamericanos en su Carta Cultural⁴ destaca el valor estratégico que tiene la cultura en la economía y su contribución fundamental al desarrollo económico, social y sustentable de la región; y el Foro Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en su Agenda

1. UNCTAD (2010): *Creative Economy Report 2010*.

2. Comisión Europea (2010): Libro Verde. Liberar el potencial de las industrias culturales y creativas.

3. OCDE (2005): *Culture and Local Development*.

4. OEI (2006): *Carta Cultural Iberoamericana*.

21 de la Cultura⁵, aprobada en 2004, enfatizan que aunque no hay que percibir a los bienes y servicios culturales meramente como mercancías, “es necesario destacar la importancia de la cultura como factor de generación de riqueza y desarrollo económico”.

Esta ebullición evidencia, en primer lugar, que tanto la comunidad del conocimiento, desde la academia hasta los *think-tanks*, así como los *policy-makers* están percibiendo una creciente centralidad de la cultura en los procesos de desarrollo, y en segundo lugar, cabe destacar que esta multiplicidad de enfoques está constituyendo, no sin dificultades, cierto consenso sobre los conceptos. Las políticas culturales, por tanto, como políticas públicas orientadas a la transformación de la realidad sobre la que se ubica el ecosistema cultural se mueven desde el tradicional espacio ornamental de la acción pública hacia su núcleo estratégico. Todo ello, por tanto, otorga una mayor y creciente responsabilidad a la definición, diseño e implementación en el desarrollo de las políticas culturales locales y regionales.

1.2. Política regional europea y el papel de la cultura

Desde la caída del muro de Berlín en 1989, que auguraba una etapa esplendorosa en la mejora del bienestar europeo, el contexto del crecimiento regional en Europa se ha transformado de manera radical. La crisis de 2009 y sus tremendos impactos, tanto sobre los agregados macroeconómicos y sus terribles consecuencias como sobre la situación del Estado de bienestar y la cohesión social, dibuja un panorama desesperanzador que hace replantear las herramientas más tradicionales de política económica y buscar soluciones más imaginativas para afrontar el reto de cimentar con mayor solidez los pilares de la competitividad

europea en un mundo global. La crisis golpea con especial intensidad a los países de la periferia europea, especialmente los del sur, y dentro de esos países los efectos más devastadores también se concentran en las periferias de dichos países.

La Estrategia de Lisboa, con su énfasis en la competitividad y la economía del conocimiento, ha sido sustituida por la Estrategia Europa 2020 con el objetivo de construir una “economía inteligente, sostenible e integradora”. Es en este nuevo contexto donde se plantea un papel mucho más relevante a determinados sectores como las industrias culturales y creativas, a las que hasta ahora se había prestado muy poca atención.

En concordancia con esta idea, la reciente convocatoria de la Unión Europea para que las regiones definan sus estrategias de especialización inteligente (RIS3) subrayan específicamente la cultura y la creatividad como sectores especialmente interesantes para sustentar estas estrategias, ya que contienen el potencial para aumentar la calidad de vida en las zonas urbanas y rurales, y para hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar.

En concreto, como señalan los documentos que orientan estas estrategias de especialización regional, los sectores culturales y creativos pueden:

- Contribuir a la integración social de los grupos marginados de la población y tienen amplios impactos sociales, en particular en términos de regeneración social y la cohesión social.
- Son catalizadores para el cambio estructural y la diversificación en muchas zonas industriales y zonas rurales con potencial para rejuvenecer economías, estimular la innovación y contribuir al crecimiento.
- Constituyen un poderoso imán para el turismo, generar entornos creativos, atraer talento y contribuir a cambiar

5. United Cities and Local Governments (2004): *Agenda 21 de la Cultura*.

la imagen pública de las regiones y ciudades.

- Tienen el potencial de generar demanda y atención social sobre actividades en sectores de rápido crecimiento, como las relativas a la energía, el reciclaje y la biotecnología, el envejecimiento y la salud.

Todos estos atributos, además, se plantean en actividades intensivas en trabajo, y están compuestos por trabajadores/as jóvenes y con elevados niveles de formación, por lo que suponen un sector especialmente interesante desde la perspectiva de la empleabilidad en contextos con elevados niveles de paro juvenil.

La nueva política regional europea RIS3, por tanto, incorpora entre sus objetivos la utilización de los sectores culturales y creativos como vectores plausibles de especialización regional

II. EL RANGO DE OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Desde la perspectiva metodológica de la que partimos, la implementación de las políticas culturales puede atender a tres grandes conjuntos de objetivos.

1. Cultura y derechos culturales

La satisfacción de los derechos culturales de la ciudadanía. Desde hace algunos años la perspectiva de los derechos culturales (denominados también derechos humanos de segunda generación) se ha convertido en un aspecto central (Prieto de Pedro, 2009) para el desarrollo de las políticas culturales. Los derechos culturales constituyen el argumento primero e intrínseco para el desarrollo de las políticas culturales. La satisfacción de dichos derechos puede centrarse alrededor de a) la construcción de las identidades individuales y colectivas; b) la posibilidad de expresarse, emocionarse, comunicarse y

compartir a través de las expresiones culturales, y c) el derecho a acceder a las expresiones culturales y participar en la construcción de la dimensión simbólica de una comunidad.

2. La cultura como recurso para el desarrollo

Tal como señalábamos en los párrafos introductorios, podemos usar la cultura como recurso y vector del crecimiento económico. Numerosas evidencias, aunque dispersas, muestran la capacidad de los sectores culturales y creativos para activar y ampliar las capacidades de crecimiento de las economías locales y regionales. Sin embargo, ciertas aproximaciones o excesivamente genéricas o excesivamente ligadas a casos y territorios concretos requieren de un revisión conceptual basada en las evidencias científicas para asegurarse y concretar en qué manera se producen efectivamente estas relaciones. En este sentido cabría repasar con amplitud las correspondencias y las direcciones causales entre cultura y empleo, productividad e interacciones con el resto de las actividades económicas, la cultura como el substrato de innovación de las comunidades y los territorios y el papel de los sectores culturales y creativos en la competitividad global.

Hasta antes de la crisis, las políticas culturales y locales significaban cierta superación del paradigma del modelo de política cultural orientado en la promoción y difusión de la alta cultura al nivel del Estado-nación (Menger, 2010) y con el empuje de la propia Unión Europea, los sectores culturales y creativos se convierten en vectores de desarrollo tanto para los espacios regionales como para los espacios urbanos o incluso para los territorios rurales (Sacco, Ferilli, Blessi y Nuccio, 2013). La emergencia de la crisis acentúa la perspectiva instrumental de la cultura y la creatividad como herramientas de transformación del modelo productivo y así se insiste en la capacidad

de los sectores culturales para afectar la renta regional (Rausell Köster, Marco-Serrano y Abeledo Sanchís, 2011), la productividad (Boix Doménech y Soler i Marco, 2014; Marco-Serrano y Rausell Köster, 2006) o la innovación (Cooke y De Propriis, 2011; Lazzeretti, 2013; Rausell-Köster *et al.*, 2013). A pesar de este empuje teórico y la presión discursiva de numerosos documentos de *literatura gris* (informes, documentos de trabajo, *white* y *green papers*, declaraciones y manifiestos) de los organismos supranacionales y la propia Unión Europea la crisis ha supuesto una notable retirada de las políticas públicas del ecosistema cultural, como veremos en los párrafos siguientes.

3. La cultura y otros objetivos

Finalmente debido a la enorme plasticidad y el amplio espectro de los fenómenos culturales, las actividades culturales y creativas pueden utilizarse como contexto y pretexto. Así en el ámbito contextual podemos destacar los efectos de las intervenciones culturales en el urbanismo, o las políticas sociales, sanitarias y educativas. En este sentido cabría realizar proyecciones en el marco de las relaciones entre cultura e inclusión social, cultura como herramienta para la interacción de comunidades diversas, la cultura y procesos de reinserción laboral, cultura y relaciones de género, expresiones artísticas y rendimiento educativo, o efectos terapéuticos y psicoterapéuticos de las prácticas artísticas. Si hablamos de lo cultural como pretexto, no cabe duda de que las acciones culturales tienen un efectivo comunicativo, por lo que cabe analizar sus usos en las estrategias de *branding* territorial, la diplomacia cultural o el *soft power*, así como en la transmisión de valores que refuerzan la cohesión social, el bien común, la solidaridad o que activan comportamientos que propician el bienestar colectivo. También, naturalmente, como mera herramienta de propaganda.

III. LA POLÍTICA CULTURAL DEL ESTADO-NACIÓN FRENTE A LA POLÍTICA CULTURAL DESCENTRALIZADA

La Constitución del 78 en España otorgaba al Gobierno central la responsabilidad exclusiva para la protección de los bienes culturales contra la exportación, la creación de una legislación que proteja los derechos de autor y de la supervisión de las normas básicas en materia de libertad de expresión, creación y comunicación, y la regulación de los medios de comunicación (radio, televisión y prensa) únicamente en la medida en que tales libertades se ven amenazadas. Al mismo tiempo, conservó la propiedad de ciertas instituciones culturales, especialmente las más importantes, tales como museos, archivos y bibliotecas, a pesar de que su administración se haya delegado en algunos casos a los gobiernos autonómicos.

Los gobiernos autonómicos se reservan el control normativo y la gestión de las áreas relativas a los museos, el patrimonio, las artes plásticas y las artes escénicas. Es posible distinguir un mayor activismo de la participación de los gobiernos regionales en materia cultural en las denominadas “nacionalidades históricas” que tienen su propio idioma y cultura, en particular las “nacionalidades históricas”, es decir, las que obtuvieron la autonomía administrativa primero (Cataluña, Galicia y el País Vasco) (Villarroya, 2012).

Finalmente, a nivel municipal, la Ley de Régimen Local de 1985 dio poderes administrativos sobre el patrimonio local, las actividades e infraestructuras culturales y sobre las “actividades de ocio”. Pero la única competencia obligada de la ley es que los centros de población de más de 5.000 habitantes están obligados a proporcionar servicios de biblioteca, y permite a los municipios promover “actividades complementarias a las previstas por otros órganos de gobierno y, en particular, las relativas a la cultura”.

En la práctica, las autoridades locales tienen una capacidad bastante amplia para

Tabla 1. DISTRIBUCIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO DE LA POLÍTICA CULTURAL EN ALGUNOS PAÍSES, 2008 (EN %)

País	Gobierno central	Gobiernos regionales/provinciales	Gobiernos locales
Suiza	11,10	40,30	48,60
Alemania	12,51	87,49	0,0
España	15,12	29,94	54,94
Polonia	21,17	48,93	29,90
Austria	32,47	36,66	30,87
Italia	34,49	0,0	65,51
UK (2004)	41,80	0,0	58,20
Suecia	44,43	14,05	41,52
Canadá (2004)	45,66	28,15	26,19

Fuente: Council of Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 14th edition, 2013.

promover las actividades culturales en el ámbito municipal. Su proximidad con el ciudadano y las recompensas políticas de tales actividades explican la enorme expansión de los acontecimientos culturales locales hasta el inicio de la década de 1990 (Villarroya, 2012). También la dimensión local ha supuesto en los últimos 30 años el desarrollo de una especialización profesional como el “gestor cultural”, que básicamente nace y se define con la aparición de las corporaciones democráticas (Rausell Köster, Cabañés y Sanchís, 2009). En el ámbito local, la política cultural ha supuesto cierta burbuja muy orientada hacia la dimensión de las infraestructuras, la concentración de los recursos en la exhibición/difusión y a la utilización casi exclusiva de indicadores basados en “número de espectadores” (Arostegui y Ulldemolins, 2015) como argumento las más de las veces exclusivamente propagandístico. En esta generalización, sin embargo, cabe destacar algunos meritorios esfuerzos de establecer indicadores mucho más sofisticados como los que se proponen desde la Federación Española de Municipios y Provincias en 2009 con la *Guía para la evaluación de las políticas culturales locales. Sistema de indicadores para la evaluación de las políticas*

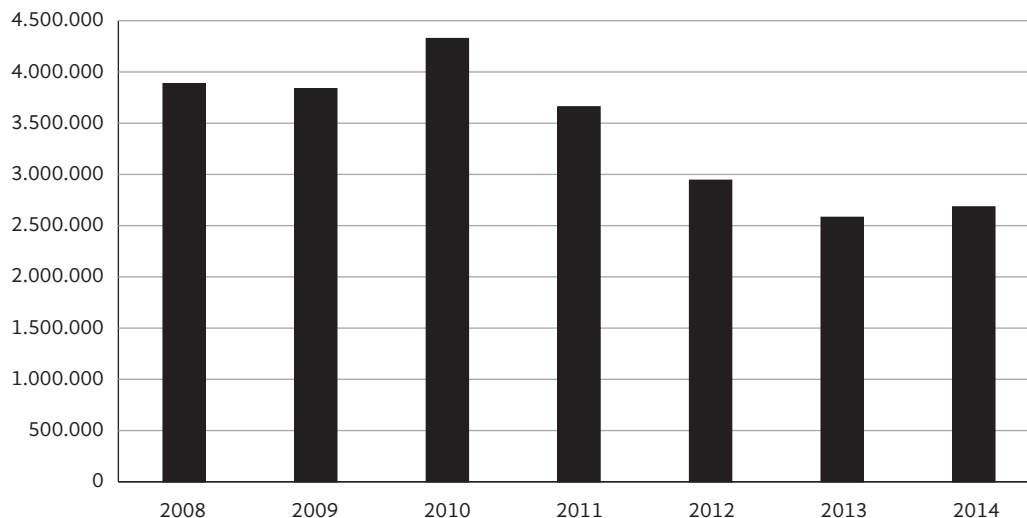
culturales locales en el marco de la Agenda 21 de la Cultura o el proyecto BÁCULO⁶.

Si atendemos al grado de descentralización del modelo de política cultural en España, en comparación con algunos otros países europeos, podemos comprobar que la participación del Gobierno central se ubica en la parte baja de la tabla; la participación de los gobiernos regionales podríamos ubicarlos, en términos comparativos, en la parte media, mientras que la participación de las corporaciones locales se ubican en la franja alta.

Esta concentración de la intensidad del gasto público en la dimensión local se ajusta a las recomendaciones que se podrían derivar de las teorías de la descentralización administrativa y coinciden con la perspectiva de que “las ciudades y los espacios locales son un marco privilegiado de la elaboración cultural en constante evolución y constituyen los ámbitos de la diversidad creativa, donde la perspectiva del encuentro de todo aquello que es diferente y distinto (procedencias, visiones,

6. Para comprobar detalles del proyecto: http://www.mc2-uv.es/Baculo/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=2

Gráfico 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN CULTURA DE LAS ENTIDADES LOCALES (AYUNTAMIENTOS, DIPUTACIONES, CONSEJOS, CABILDOS, ENTES METROPOLITANOS, COMARCAS)



Fuente: MHAP.

edades, géneros, etnias y clases sociales) hace posible el desarrollo humano integral” (Agenda 21 de la Cultura). Sin embargo, también cabe destacar que, en el caso español, el nivel local del gasto público en cultura muestra los mayores niveles de ineficiencia, ha sucumbido como en otros campos al modelo clientelar y en general muestra pocos niveles de transparencia y participación.

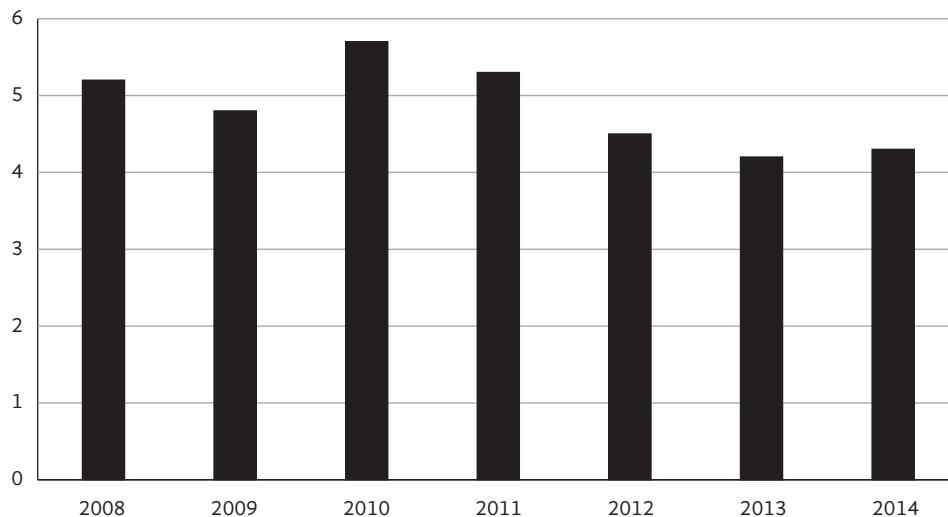
IV. CRISIS Y GASTO PÚBLICO EN CULTURA DE LAS ENTIDADES LOCALES

Con la llegada de la crisis, a pesar de la creciente contundencia y evidencias que abogan por ampliar la atención a los sectores culturales y creativos como medios eficaces para superar la crisis, la superposición de varios argumentos ha supuesto una retirada de recursos públicos de la acción cultural tanto en el ámbito local como en el autonómico. Esta retirada no se limita a una reducción en términos absolutos como correspondería a la política general de

consolidación fiscal y la reducción del tamaño global de los presupuestos públicos, sino que ha significado una notable pérdida de la participación porcentual en el montante global. Es decir, la cultura ha perdido posiciones en términos de prioridad política.

Si analizamos el ámbito de las entidades locales⁷, podemos comprobar que, en términos absolutos, la entidades locales han destinado 1.200 millones de euros menos entre 2008 y 2014, aunque hay que tener en cuenta que la recuperación de 2010 elevó el gasto hasta los 4.300 millones, por lo que, frente al máximo del periodo, podemos hablar de una reducción de 1.600 millones. También cabe destacar que parece que en 2014 se estabiliza la reducción de los recursos. En términos relativos, la cultura ha pasado de suponer un 5,2% del gasto total en 2008 a casi un punto menos, 4,3%, en 2014.

7. Los datos son de presupuestos liquidados hasta 2013 y datos de presupuesto para 2014.

Gráfico 2. PROPORCIÓN DEL GASTO EN CULTURA SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS ENTES LOCALES (EN %)

Fuente: MHAP.

Como podemos comprobar, la austeridad cultural se produce a partir de 2010⁸ y la política cultural local pierde prácticamente un punto y medio en términos de prioridad en el presupuesto global. Hay que hacer constar, además que las reducciones principales se realizan sobre los capítulos IV, VI y VII, ya que los capítulos de personal y gastos corrientes muestran una elasticidad menor frente a las reducciones presupuestarias.

La cuestión sin embargo refleja una variedad de circunstancias si analizamos la situación de algunas de las grandes ciudades, que muchas veces por su dimensión determinan el estilo de política cultural de un determinado territorio.

8. Hay que tener en cuenta que en 2010 cambia la nomenclatura de la clasificación funcional. Hasta 2010 hemos incorporado en la rúbrica de gastos culturales las rúbricas 451 (*Promoción y difusión de la cultura*) y la 453 (*Arqueología y protección del Patrimonio Histórico-Artístico*). A partir de 2010 utilizamos la agrupación funcional 33 (Cultura).

V. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

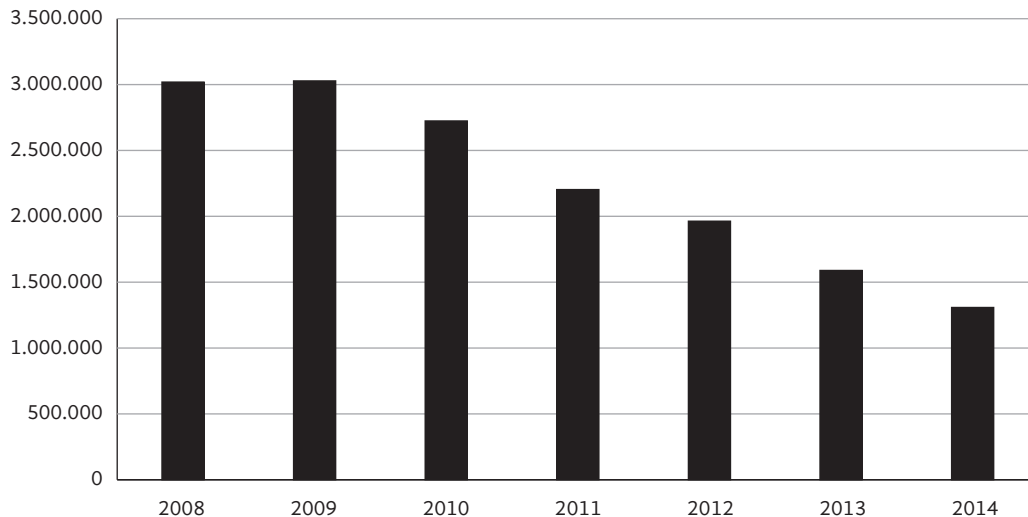
En el caso de la Administración autonómica, el declive es aún mayor y supone una reducción de los gastos orientados a la cultura de más de 1.700 millones de euros, lo que supone una reducción de más del 50%.

En términos porcentuales, la proporción de los gastos en cultura ha pasado de suponer el 1,9% del total del presupuesto a limitarse al 0,8%.

Si agregamos las cantidades para los dos niveles de administración podemos constatar una reducción de más de 3.000 millones de euros. Esta dinámica en términos de euros por habitante supone una reducción de más del 50%.

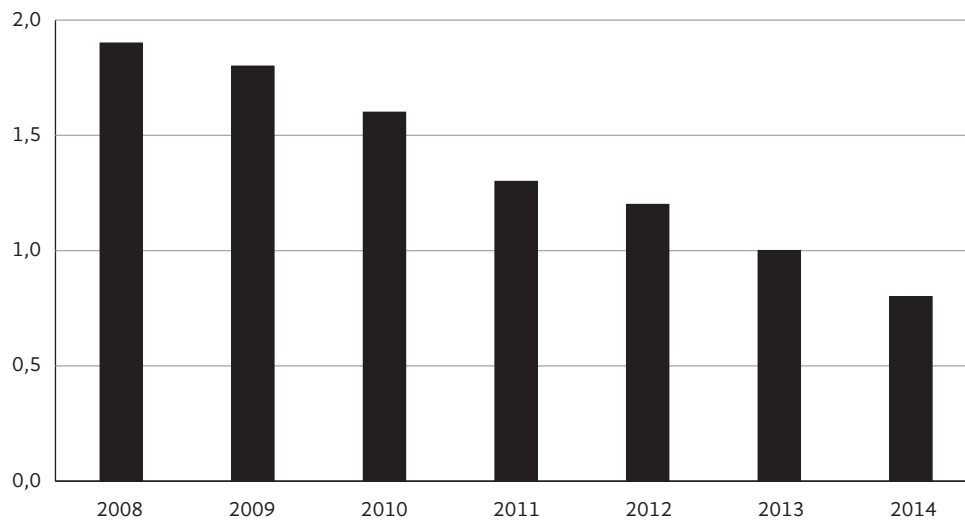
Si ampliamos temporalmente un poco la mirada podemos comprobar que aunque la dinámica global implica una reducción notable de los recursos destinados a las políticas culturales, los puntos de partida y de llegada son diversos. Es evidente que aunque podemos encontrar distintas circunstancias que

Gráfico 3. EVOLUCIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO EN CULTURA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

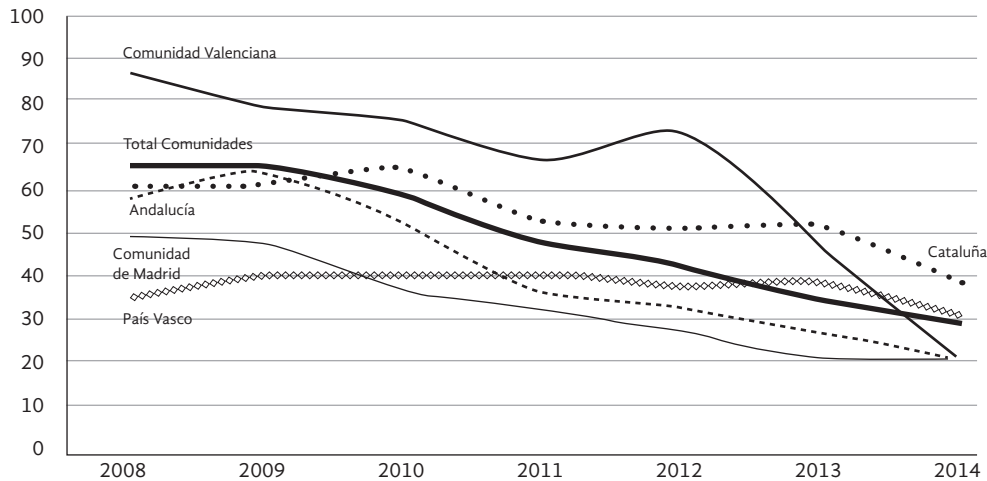


Fuente: MHAP.

Gráfico 4. PROPORCIÓN DEL GASTO EN CULTURA SOBRE EL GASTO TOTAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (EN %)



Fuente: MHAP.

Gráfico 5. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN CULTURA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

inspiran el desarrollo y las trayectorias de consolidación de las políticas culturales de las comunidades autónomas (Arostegui, 2012; Morató, 2012) la crisis ha provocado cierto proceso de convergencia y homogeneización en la austeridad.

Como podemos observar, en 2014 prácticamente no hay ninguna de las grandes comunidades autónomas que muestre unos presupuestos por encima del 1% del presupuesto total. De hecho, solo Cataluña y Castilla y León se acercan a estos niveles. El resto de las comunidades autónomas se ubican más bien alrededor del 0,5%. El modelo más brutalmente regresivo ha sido el de la Comunidad Valenciana, que en el año 2000 mostraba unos niveles bastantes superiores a la media tanto en proporción del presupuesto como en euros por habitante, pero que en 2014 se sitúa por debajo de todas las demás en una situación solo comparable a la Comunidad de Madrid.

En general, por tanto, podemos decir que el cambio de orientación de la política cultural de las comunidades autónomas ha

supuesto un aletargamiento, de manera que en estos momentos los recursos básicamente se destinan a la mera supervivencia de la propia administración cultural y al mantenimiento de los equipamientos al ralentí.

A pesar de que en un principio el gasto en cultura podría considerarse una parte prescindible de la acción pública en periodo de restricciones, la reducción del gasto público en cultura no parece del todo legitimada por la percepción de la ciudadanía, y así a medida que transcurre la crisis se incrementa también la proporción de la población que considera que se destinan pocos recursos al campo cultural.

En definitiva, la defensa de la ampliación del campo de actuación de las políticas culturales no solo es una obviedad desde el punto de vista de la racionalidad instrumental, sino que cuenta con la legitimidad de la opinión pública, a pesar de que en algunas ocasiones en los medios de comunicación aparezca la cuestión exclusivamente como una reivindicación de grupos interesados.

Gráfico 6. INDICADORES DE GASTO PÚBLICO EN CULTURA. ANDALUCÍA Y ARAGÓN

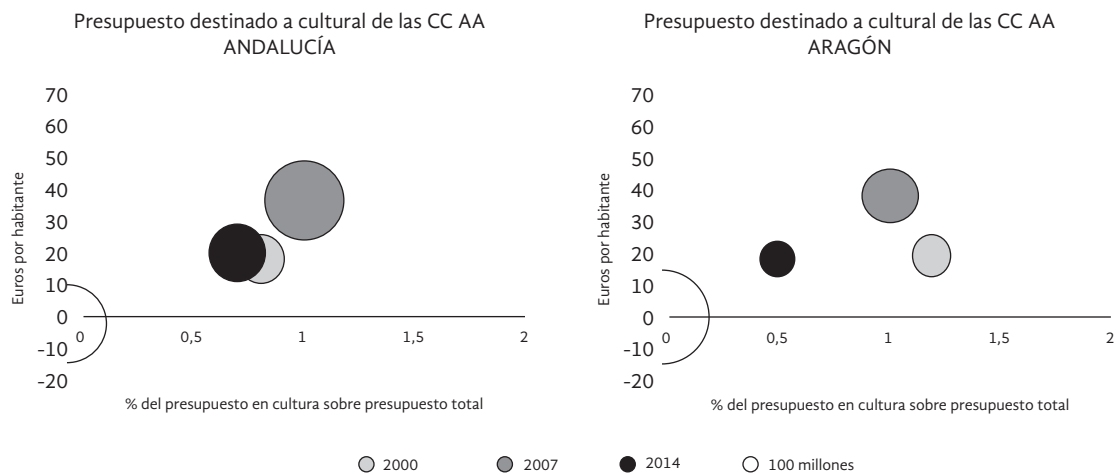


Gráfico 7. INDICADORES DE GASTO PÚBLICO EN CULTURA. CASTILLA Y LEÓN Y CATALUÑA

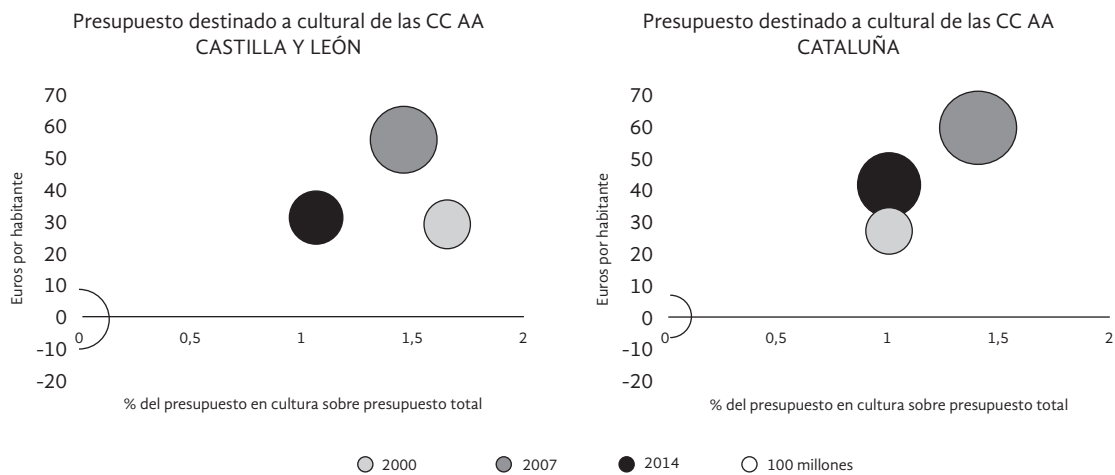


Gráfico 8. INDICADORES DE GASTO PÚBLICO EN CULTURA. COMUNIDAD VALENCIANA Y GALICIA

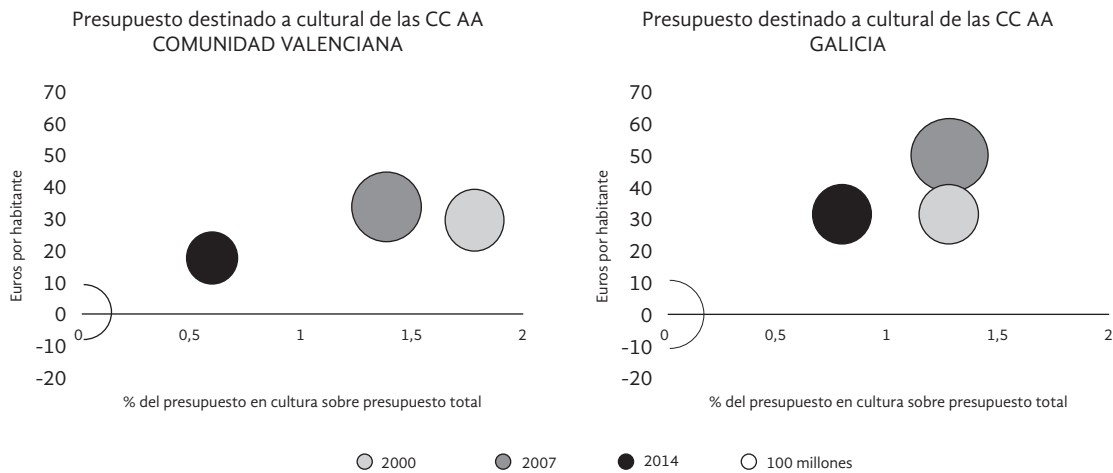


Gráfico 9. INDICADORES DE GASTO PÚBLICO EN CULTURA. COMUNIDAD DE MADRID Y PAÍS VASCO

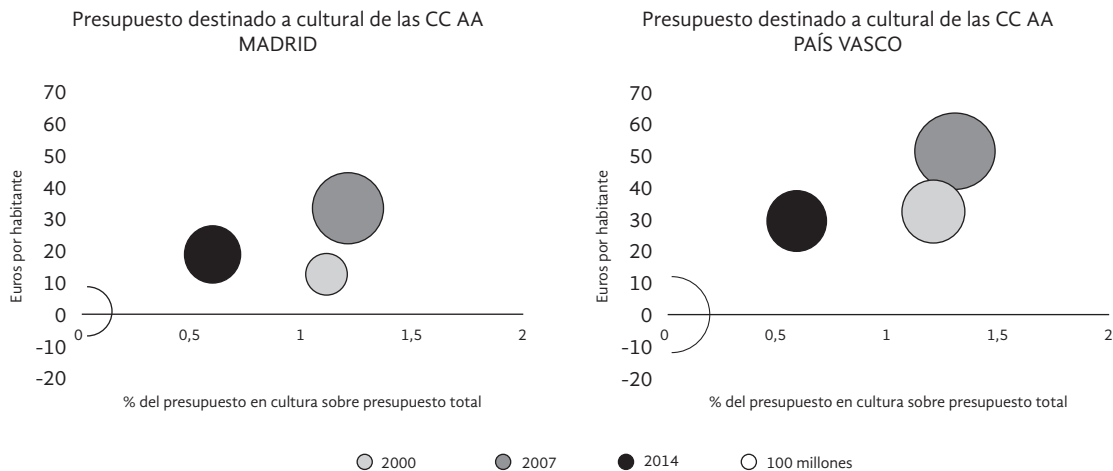
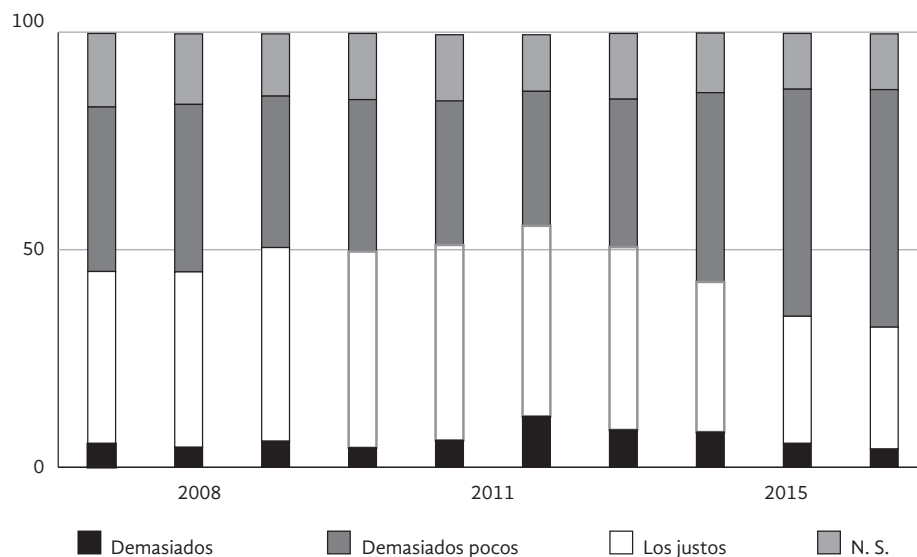


Gráfico 10. PERCEPCIÓN SOBRE LA IDONEIDAD DE LOS GASTOS PÚBLICOS EN CULTURA

Fuente: Barómetros del CIS.

De lo que no cabe ninguna duda es que la nueva política cultural no puede ser construida desde la inercia y sobre el argumentario tradicional. Es necesaria una política cultural de nueva planta, cuyos objetivos principales sean la efectiva satisfacción de los derechos culturales de la ciudadanía. Se trata de socializar “los privilegios” de la clase creativa en términos de autonomía intelectual y de *emprendizaje*, capacidad crítica, poder expresivo y riqueza comunicativa, para convertirlos en atributos del conjunto de la ciudadanía, mejorando así, través de la innovación, el sistema económico, social y político (Rausell Köster, 2013).

V. PROPUESTAS PARA LAS POLÍTICAS CULTURALES LOCALES Y REGIONALES EN UNA ERA POSTCRISIS

1. Más presupuesto para cultura

La dimensión de las políticas culturales locales y regionales ha de recuperar la musculatura previa a la irrupción de la crisis. En estos

momentos, puede que el principal beneficiario de las políticas culturales sea la propia administración cultural, ya que la reducción de los presupuestos ha provocado que apenas nada llegue para el funcionamiento de los sectores. Los gastos de personal junto a los gastos corrientes asociados al funcionamiento cotidiano de la administración superan en muchos casos el 50% de total del presupuesto, por lo que el impacto sobre el funcionamiento del ecosistema cultural es en muchos casos despreciable.

Si aceptamos, como indican las recomendaciones de la Unión Europea u otros organismos internacionales, la relevancia de los sectores culturales y creativos en los modelos de desarrollo regional y su impacto local, resultaría recomendable que los presupuestos en cultura de los gobiernos regionales se sitúen al menos alrededor del 2% del presupuesto global y en el ámbito local ese porcentaje se ubique como mínimo entre el 5% y el 10%. La ciudadanía comparte la idea de que la acción pública destina pocos recursos a las políticas culturales.

2. Más inteligencia

Como podemos deducir de los párrafos anteriores, la acción colectiva a través de la cultura se manifiesta con un grado muy elevado de complejidad, por lo que se requiere una formulación de las políticas mucho más sofisticada de la que se ha hecho hasta ahora. El ecosistema de la gestión cultural ha de incorporar muchas más dosis de inteligencia, construida a partir de la combinación de mayor cantidad de datos, esquemas cognitivos y conceptuales más sofisticados y capital humano de mayor calidad.

Para ello en primer lugar hay que superar la aproximación *ocurrencial* y plantear cierta racionalidad instrumental. El contexto de las políticas culturales ha vivido bajo una retórica donde el argumento “culturalista” y la repetición de *clichés* y lugares comunes han sido suficientes para justificar decisiones *ocurrenciales*. Estas decisiones en muchos casos han sido fruto de la incompetencia, pero en otros muchos han servido para que agentes interesados y *lobbies* hayan secuestrado el interés colectivo. En un marco de racionalidad instrumental es necesario revisar y evaluar la eficacia, la eficiencia y la equidad de las políticas culturales, así como dar respuesta a las crecientes demandas de mayores niveles de gobernanza, transparencia y participación.

3. El capital humano

El capital humano “técnico” ubicado en la administración cultural, tanto como en el ámbito local y regional, se ha profesionalizado y formado notablemente en los últimos años (Rausell Köster *et al.*, 2009), aunque también ha envejecido y encuentra problemas de motivación e implicación profesional, por lo que una parte de las nuevas políticas culturales tienen que orientarse a la recuperación emocional del personal de la administración cultural, la clarificación de las competencias profesionales, así como a una paulatina renovación. Aun pensando en una necesaria

tecnificación de la política cultural, su eficacia va a seguir dependiendo en gran manera de la orientación vocacional del capital humano que la desarrolle.

4. Información para el control y la evaluación

En estos momentos contamos con la suficiente información como para poder tomar decisiones adecuadas. El esfuerzo realizado en los últimos años nos proporciona información fiable, estandarizada y relevante tanto sobre los hábitos culturales como sobre el comportamiento de los agentes culturales público o privados, la programación y las prácticas culturales o sobre las pautas de consumo de los hogares, entre muchas otras (entre ellas el *big data*, que puede ser esencial para el desarrollo cultural en los próximos años). Resulta imprescindible incorporar con mucha más intensidad la información de la que disponemos para tomar decisiones, planificar intervenciones y sobre todo para evaluarlas. La exponencial reducción de los costes de obtención y gestión de la información ya imposibilita escudarse en la falta de datos o en los costes del monitoreo para obviar el control y la evaluación.

5. El conocimiento

También los sistemas de conocimiento (la academia, los *think-tank*, las consultoras y las asociaciones profesionales) han avanzado notablemente en los últimos años, tanto en España como en el conjunto de Europa, en la generación de marcos conceptuales y conocimiento estructurado, por lo que resultaría recomendable que las decisiones en política cultural tomaran cuenta de ese conocimiento ya acumulado.

6. Coordinación horizontal y vertical entre distintos niveles de administración

Uno de las dificultades para que los recursos públicos orientados a los sectores culturales tengan capacidad transformadora es que la

parte más sustanciosa de esos recursos —el gasto de las corporaciones locales— muestra unos elevados grados de ineficiencia. Las duplicidades en la provisión de infraestructuras, habitualmente sobredimensionadas para el tamaño poblacional, en la programación y los escasos aprovechamientos de las economías de escala, explican que la descoordinación de los distintos niveles de gobierno sea la principal fuga de eficacia y eficiencia del gasto público local. La política cultural local necesita de estructuras de coordinación que mejoren la eficiencia y la eficacia.

También el planteamiento excesivamente autista de las políticas autonómicas provoca que se desaprovechen muchas de las posibilidades de cooperación interterritorial. Hasta ahora el papel coordinador del Gobierno central a través de la Subdirección General de Cooperación Cultural con las comunidades autónomas ha sido muy limitado. La integración de los “espacios públicos de la cultura” autonómicos en España son un requerimiento necesario para la internacionalización y los procesos de competencia y colaboración con otras dimensiones europeas.

7. Cooperación e inserción internacional

La internacionalización, la cooperación y la participación en redes y proyectos europeos tanto en los programas específicos de Europa Creativa como en los de cooperación interregional (MED, SUDOE, planes operativos FEDER) o los del Horizonte 2020 abren nuevas posibilidades para el campo cultural, sobre las que tienen que profundizar tanto las entidades locales como las regionales. Los cuellos de botella comunes se concentran en la falta de financiación, las deficiencias en las capacidades y habilidades en la gestión de las relaciones internacionales, la inmadurez de las estrategias alrededor de la consolidación de una o varias marcas de la producción cultural y creativa española, y la mejoras posibles en la coordinación de las distintas estrategias y agencias de la acción cultural exterior. Es por

ello que uno de los objetivos de la política cultural de la era postcrisis será desatascar estos cuellos de botella.

8. La superación del concepto de democratización cultural

La democratización del acceso a la cultura ha sido uno de los argumentos principales en la justificación de las políticas públicas, tanto en el ámbito regional como en el local. Es por ello que se ha orientado principalmente al ámbito de la difusión y se ha basado en la provisión directa de bienes y servicios culturales a precios subvencionados. Sin embargo, la paleta de objetivos de las políticas culturales es mucho más amplia y sofisticada, por lo que resulta necesario enfocar con mucha más precisión las políticas públicas orientadas hacia los sectores culturales y creativos. La satisfacción efectiva de los derechos culturales de la ciudadanía puede convertirse en un vector eficaz de dinamización del ecosistema cultural y las políticas culturales deben orientarse más hacia los campos de la creación y producción en el ámbito profesional y debe centrar su atención en la promoción de las prácticas culturales y el ejercicio activo de la cultura y la participación frente al modelo tradicional de fomentar (y en alguno de los casos dirigir) el consumo pasivo. Es el momento de orientar los esfuerzos, la atención y los recursos hacia las prácticas culturales, la promoción efectiva de la creación, los procesos abiertos de socialización de la producción simbólica, la alfabetización digital y menos hacia las grandes instituciones culturales (museos, centros nacionales de difusión y exhibición). La política cultural ha de pasar a fases de sintonización más ajustada y estar mucho más atenta a lo que ya sucede en la calle y lo que se manifiesta en las comunidades. Se trata de pasar del riego extensivo al riego por goteo, identificando y cooptando a las manifestaciones emergentes e innovadoras, facilitando su difusión y socialización.

9. El modelo prueba y error

La gestión de la dimensión simbólica de una comunidad es en términos genéricos la gestión de su espacio de anhelos y tiene que ver con las emociones, los significados y el sentido. Es por ello que estamos ante un espacio de “química inestable” en la que con las mismas combinaciones de elementos en unos momentos y lugares obtenemos unos resultados y otros muy distintos en otros lugares y momentos. Es por ello que hay que incorporar en la planificación cultural el concepto de prueba y error, la reversibilidad y la posibilidad de reorientar las acciones frente a la lógica de las inercias, la *rutinización* y la burocratización procedimental. La agilidad, la capacidad de reacción, e incluso la transgresión y el cuestionamiento de los procesos administrativos de los campos culturales, pueden convertirse en un vector de innovación del conjunto de la administración.

10. La cohabitación público privada

Como acertadamente señala la Agenda 21 de la Cultura:

“Las políticas culturales deben encontrar un punto de equilibrio entre interés público y privado, vocación pública e institucionalización de la cultura. Una excesiva institucionalización, o la excesiva prevalencia del mercado como único asignador de recursos culturales, comportan riesgos y obstaculiza el desarrollo dinámico de los sistemas culturales. La iniciativa autónoma de los ciudadanos, individualmente o reunidos en entidades y movimientos sociales, es la base de la libertad cultural”.

Esto implica ensayar en nuevas formas de provisión, gestión y articulación lideradas por individuos u organizaciones, sin que inmediatamente sean tildadas de neoliberales o privatizadoras. Lo que define el interés público es detectar a quién implica el vector de beneficios y el grado de control social que ejercen las comunidades sobre su dimensión simbólica.

11. La importancia del espacio

Hemos equivocado, en la primera década del siglo XX, la orientación de las políticas culturales hacia la creación de infraestructuras culturales. Si persisten las restricciones presupuestarias resulta necesario liberalizar y desburocratizar para que la ciudadanía y los agentes culturales se apropien de manera activa y creativa de dichas infraestructuras. El papel de los usos de los espacios es cada vez más determinante en la conformación de los ecosistemas culturales. El análisis de casos y experiencias evidencia (Segovia *et al.*, 2015) que muchas de las dificultades en la misión de los espacios de estas características radican en que los “modelos planificados” muchas veces no se dotan de la suficiente flexibilidad para adaptarse a los ritmos y las formas de apropiación de los usuarios, e incluso no son capaces de revertir dinámicas como resultados fallidos de prueba y error. La gestión de los espacios, incluyendo de manera preferente el espacio público, deviene en uno de los elementos más importantes en la configuración de las políticas culturales locales y regionales de la próxima década.

12. La perspectiva de género

La desigualdad de género en el campo de la cultura constituye uno de los limitadores más importantes del desarrollo cultural. Como señala T. Moreno⁹:

“Al igual que en otros ámbitos de la vida social, política, científica y económica, la presencia de las mujeres en el campo cultural no se corresponde con su dimensión demográfica. [...], el marco de la producción cultural

9. Moreno Cobos, Trinidad (2015): “La ciudadanía cultural de las mujeres”, *Revista con la A*, nº 41, 25/09/2015 [consultado en <http://conlaa.com/la-ciudadania-cultural-de-las-mujeres/>, 1/10/2015].

es aquel en el que se manifiesta la capacidad proyectiva de imaginar futuros [...] y, en consecuencia, quien tiene las capacidades y habilidades para participar en el campo cultural define el marco de los valores compartidos, de los anhelos colectivos y de los objetivos perseguibles” (Moreno Cobos, 2015).

En este sentido, las políticas culturales y de participación de las administraciones locales y regionales tienen como reto ineludible fomentar la participación de las mujeres de una manera directa o indirecta en todas las fases del proceso cultural, y “porque es lo socialmente justo, lo económicamente eficiente, [y] lo emocionalmente inteligente”.

BIBLIOGRAFÍA

- AROSTEGUI, J. A. R. (2012): “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*, doi:10.15304/rips.11.3.1024.
- AROSTEGUI, A. R. y ULLDEMOLINS, J. R. (2015): “Cultura y políticas públicas después del diluvio. Las ciencias sociales y la refundación de la política cultural”, *Política y Sociedad*, doi:10.5209/rev_POSO.2015.v1.n52.45428, 20 de febrero.
- BOIX DOMÉNECH, R. y SOLER I MARCO, V. (2014): “Creative industries and the productivity of the European regions”, *International Conference on Regional Science*, pp. 1-36 [consultado en <http://www.uv.es/raboixdo/references/2014/14005.pdf>].
- COOKE, P. y DE PROPRIIS, L. (2011): “A policy agenda for EU smart growth: the role of creative and cultural industries”, *Policy Studies*, 32 (4), doi:10.1080/01442872.2011.571852, pp. 365-375.
- LAZZERETTI, L. (2013): *Creative Industries and Innovation in Europe: Concepts, Measures and Comparative Case Studies*, Routledge [consultado en <http://www.routledge.com/books/details/9780415677400/>].
- MARCO-SERRANO, F. y RAUSELL KÖSTER, P. (2006): “Análisis de la productividad en el sector de la cultura y el ocio español: una perspectiva regional”, *Estudios de economía aplicada*, Asociación Española de Economía Aplicada, ASEPELT [consultado en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2103763>].
- MENGER, P.-M (2010): *Cultural Policies in Europe. From a State to a City-Centered Perspective on Cultural Generativity*, nº 10-28, Tokio.
- MORATÓ, A. R. (2012): “El análisis de la política cultural en perspectiva sociológica. Claves introductorias al estudio del caso español”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, doi:10.15304/rips.11.3.1017.
- MORENO COBOS, T. (2015): “La ciudadanía cultural de las mujeres”, *Con La a*, 41 [consultado en <http://conlaa.com/la-ciudadania-cultural-de-las-mujeres/>].
- PRIETO DE PEDRO, J. (2009): “El derecho a la cultura como nueva especialidad jurídica”, en C. Asuaga (ed.), *Un encuentro no casual: cultura, ciencias económicas y derecho*, pp. 20-30 [consultado en <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=8s6EjMuU4r0C&pgis=1>].
- RAUSELL KÖSTER, P. (2013): “Comprender la economía de la cultura como vía para salir de la crisis”, *El Profesional de la Información*, 21 de julio [consultado en <http://recyt.fecyt.es/index.php/EPI/article/view/epi.2013.jul.02>].
- RAUSELL-KÖSTER, P.; ABELEDO SANCHIS, R. y BLANCO SIERRA, Ó. (Econcult, U.), BOIX DOMÉNECH, Rafael (Economic Structure Department, U.), DE MIGUEL MOLINA, B. (UPV), HERVÁS OLIVER, J. L. (UPV), MARCO-SERRANO, F. (KPK, U.), VILA LLADOSA, L. (MC2, U.) (2013): *Culture as a factor for economic and social innovation, Sostenuto Project* [consultado en http://www.uv.es/soste/pdfs/Sostenuto_Volume1_ENG.pdf].
- RAUSELL KÖSTER, P. (dir.); CABAÑÉS, F. y SANCHÍS, R. A. (2009): “El sector profesional de la cultura en la región de Murcia. Características de la Gestión Cultural y la Detección de Necesidades Formativas” [consultado en <http://www.econcult.eu/es/publicaciones/el-sector-profesional-de-la-cultura-en-la-region-de-murcia-caracteristicas-de-la-gestion-cultural-y-la-deteccion-de-necesidades-formativas/>].
- RAUSELL KÖSTER, P.; MARCO-SERRANO, F. y ABELEDO SANCHÍS, R. (2011): “Sector cultural y creativo y riqueza de las regiones: en busca de casualidades”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, Departamento de Hacienda y Administración Pública / Ogasun eta Herri Administrazio Saila [consultado en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3781732>].
- SACCO, P. L.; FERILLI, G.; BLESSI, G. T. y NUCCIO, M. (2013): “Culture as an Engine of Local Development Processes: System-Wide Cultural Districts I: Theory”, *Growth and Change*, 44(4), doi:10.1111/grow.12020, pp. 555-570.
- VILLARROYA, A. (2012): “Cultural policies and national identity in Catalonia”, *International Journal of Cultural Policy*, 18 (1), doi:10.1080/10286632.2011.567330, pp. 31-45.