

AGENTES Y POLÍTICAS CULTURALES

LOS CICLOS DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Resumen

A partir de una introducción sobre algunos conceptos básicos sobre las políticas culturales territoriales se analiza el papel y función de los agentes que intervienen en un contexto determinado.

Análisis sobre el papel de los agentes sociales o culturales en el desarrollo de una política cultural territorial en el campo de la cultura: aspectos positivos de la realidad actual y aspectos a potenciar como herramienta de desarrollo e implementación.

Las políticas culturales y los agentes una relación necesaria. La política sobre un sector determinado establece el papel que pueden adquirir cada uno de los agentes y las reglas de juego para su participación y gestión.

Presentación de elementos técnicos que nos permitan analizar la función o “rol” de cada uno de los agentes y los aspectos a potenciar en su interrelación. Análisis de los mecanismos más habituales de relación de los agentes dentro del contexto social, político y legislativo en nuestro país.

Crítica a algunos aspectos poco desarrollados que facilitarían la participación y dinamización de los agentes en el campo del desarrollo cultural.

Reflexión final sobre la necesidad de un cambio de las posiciones habituales entre los agentes sociales y culturales ante un futuro próximo. Propuestas para una mejor articulación entre los agentes como potencial de desarrollo de una realidad territorial determinada.

En la segunda parte presentamos algunos de los conceptos iniciales en clave del ciclo de una política cultural con referencias a sus procesos de gestión

Los presentes materiales son el resultado de diferentes reflexiones en clave de materiales de apoyo a la formación

Dr. Alfons Martinell Sempere,

Profesor Titular de la Universidad de Girona,
Director de la Cátedra Unesco : Políticas Culturales y Cooperación de la Universidad de Girona
Presidente de INTERARTS. Observatorio de Políticas Culturales Urbanas y Regionales de Barcelona

dir.cunesco@udg.es

1. POLÍTICAS CULTURALES Y AGENTES SOCIALES:

El proceso de democratización de las instituciones españolas ha provocado un cierto estado de opinión muy generalizado depositando en la “clase política”, y sus organizaciones (partidos políticos), toda la acción política posible en una sociedad democrática. Esta posición ha incidido como un elemento desencadenante de ciertos procesos de desmovilización o falta de participación que han provocado ciertas repercusiones negativas en el desarrollo de diferentes políticas sociales.

La polisemia y diferentes sentidos que conlleva para los latinos la palabra política, donde se incorporan conceptos muy diferentes y a veces incompatibles, provoca un cierto alejamiento del papel social de la política en la vida democrática. Los anglosajones disponen de dos términos; “politics” entendido como los procedimientos de lucha por el poder con algunos aspectos negativos de la confrontación ideológica; y, por otro lado, el concepto “policy” en el sentido de la acción del gobierno y sus programas de intervención.

En una sociedad democrática avanzada hemos de aceptar, que es posible y deseable, la concepción de políticas desde los diferentes agentes o actores de la comunidad, dentro del legítimo derecho a la participación social. No es patrimonio de los partidos políticos, ni de las administraciones públicas el diseño y aplicación de una política. La administración pública, en sus diferentes niveles, se diferencia de los otros agentes por su obligatoriedad de preocuparse por el interés general, por su legitimidad democrática cuando su poder procede de la voluntad popular, en contra de otras políticas que pueden desarrollar otros agentes sociales. Pero la posibilidad de propuesta y constitución de los referentes para la incorporación de diferentes temas en las agendas políticas corresponde al conjunto de la sociedad.

Una rápida lectura al concepto de política se puede entender como un conjunto de intervenciones realizadas por el Estado como por otras instituciones civiles y grupos organizados de la comunidad (García Canclini, 1987), para orientar, desarrollar y dar respuesta a las necesidades de la población. Una política es una intervención que pretende incidir en algún tipo de cambio o transformación social.

Las políticas son un conjunto de decisiones que se pueden tomar desde diferentes instancias sociales para la consecución de unos objetivos, orientados o fundamentados en el desarrollo de alguna finalidad social o valor mayoritariamente aceptado aunque no forzosamente resultado de esta.

Las políticas públicas tienen unas características muy diferentes de las políticas que puedan generar otros agentes de la intervención social. Esta diferencia se fundamenta en la responsabilidad de dar respuesta a asuntos globales de la sociedad, y por la obligatoriedad o exigencia social de unas competencias en temas

comunes a la sociedad a la que han de servir. Pero es necesario recalcar la importancia de la acción política de los diferentes agentes dentro del juego democrático.

Para ” (Maccio, 1983:22) la política es “ *Es la transposición de la finalidad global a las diferencias específicas de cada sector* y a los diferentes niveles coherentes de gestión (estatal, regional, local, etc..). La política decide y determina la orientación de cada uno de estos niveles de acuerdo con su acción para conseguir las finalidades.

Estas reflexiones nos aproximan a la aceptación que las políticas adquieren formas diversas de acuerdo con algunas variables del propio sector (en este caso cultura) así como por sus antecedentes históricos, estructura constitucional, realidad territorial, mentalidades dominantes, etc..

Existe una gran coincidencia en considerar que las políticas culturales reclaman una diversificación de instancias (en contraposición a la política cultural única, sinónimo de autoritarismo) que desde diferentes niveles de legitimación deciden participar en el sector cultural. Veamos algunas definiciones:

““ *Conjunto de acciones dirigidas por los actores o agentes internos o externos de las instituciones públicas* ““ (Bassand, 1992)

““ *Conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos* ““ (Meny;Thoenig, 1992)

““ *Conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios* ““ (García Canclini, 1987)

Pluralidad de instancias y agentes como elemento característico de las políticas públicas pero más concretamente de las políticas culturales.

Este factor adquiere más vigencia en el momento actual por los antecedentes más próximos en algunos países donde el exceso de intervencionismo del Estado ha ahogado el tejido social de la cultura o le ha creado una excesiva dependencia. O por otro lado, cuando se defienden posiciones llamadas “neo liberales” que mantienen un abandono de las funciones del Estado en cultura . Como nos recuerda V. Camps ¹:

““ *Nos encontramos, de nuevo, ante una de las contradicciones atávicas del liberalismo que trata de imponerse a cualquier precio: la tendencia a disminuir el tamaño del Estado en lo que se refiere a políticas sociales convive tranquilamente con un intervencionismo en ámbitos que debieran ser privados y libres* ““

La década de los noventa nos ha demostrado los límites de una y otra posición por sus riesgos democráticos . Ni toda la cultura ha de funcionar con lógica de mercado, ya que una gran mayoría de sus realizaciones y

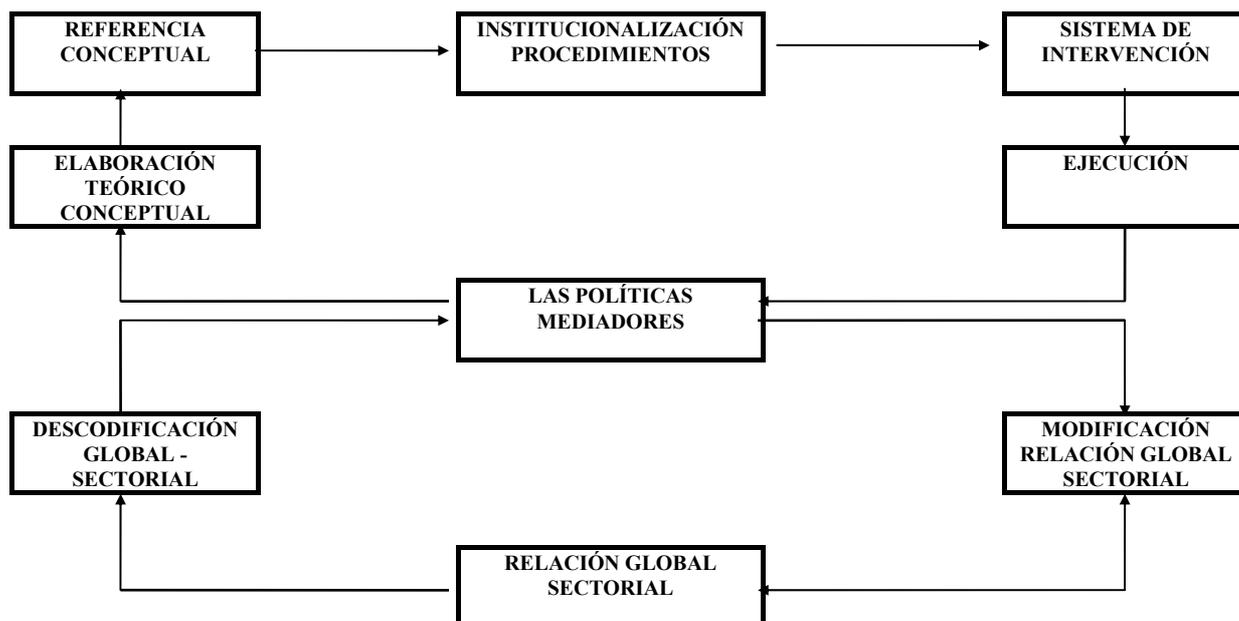
funciones no es fácilmente mercantilizado. Ni el mercado se ha convertido en agente único de los valores simbólicos y de las identidades culturales que *per se* se opone a la necesidad uniformadora del mercado.

Es necesario que la cultura, como otra actividad social, entre en las lógicas de relación con los elementos globales de la sociedad intentando crear las condiciones y justificaciones que permitan fundamentar el papel que juega en el conjunto de la sociedad.

Otras concepciones más tecnocráticas las definen como *“Una política se presenta en forma de un programa de acción de una o más autoridades públicas o gobiernos”* (Thoenig, 1985:6) que se contraponen a las posiciones que consideran a las políticas como un fenómeno fruto de una génesis social y como un proceso de mediación social. Como dice Muller (1990:24) *“ El objeto de cada política pública es asumir los desajustes que pueden intervenir entre un sector y la sociedad en general”*

Desde esta lectura existe una relación entre los aspectos, problemas y las situaciones globales de la sociedad y los sectoriales de un campo concreto. El contenido de una política, fruto de una necesidad o problemática, no se encuentra aislada de otras situaciones más amplias, como podemos observar en el cuadro siguiente:

¹ Entrevista al periódico El País 23.04.97



Cuadro nº 1 : Adaptado de Muller (1990)

Muller (1990) entiende la política pública como un proceso de mediación social entre los desajustes que se puedan dar entre un sector determinado y otro; entre un sector y la sociedad global.

Por esta razón no se puede aislar el análisis de las políticas en el campo de la cultura de las relaciones con otros aspectos y políticas generales de la sociedad. Aspecto que hemos observado de forma muy habitual entre los profesionales de la cultura por su poca capacidad de estudio y análisis de los aspectos globales de las políticas públicas. Con poca capacidad de interlocución con otras políticas y de entrar en procesos de aportar referentes a estas dinámicas de codificación y descodificación que permitan situar las políticas culturales en un panorama más amplio.

Las políticas sectoriales del campo cultura se modifican, transforman y evolucionan de forma dinámica en la relación, directa o indirecta, con otros sectores. La relación de prioridad, importancia o dependencia entre los aspectos globales y los aspectos sectoriales permite que un sector determinado evolucione o no.

En este sentido unas políticas públicas actúan de mediadoras recibiendo una influencia de esta relación global sectorial, a la que puede modificar. La modificación / descodificación toma unas características más amplias en la medida que permite la acción o reconoce que una política (mediadora) puede actuar modificando este proceso.

En la medida que la relación global-sectorial se establece de forma normalizada y legitimada, por unos derechos reconocidos y el desarrollo de una legislación, se dan las condiciones para el desarrollo de unas políticas que puedan incidir como elementos mediadores de la acción sobre la comunidad y los ciudadanos.

En esta línea de reflexión más progresista de las políticas sociales se contraponen a las concepciones del Estado liberal donde las políticas se limitan al establecimiento de unas legislaciones y a la aplicación de un control por medio de los tribunales de justicia.

Para Horber-Papazian (1990) las políticas públicas son un conjunto de decisiones de los diferentes actores institucionales orientadas a una problemática o a una población concreta. Entiende que los problemas de la sociedad solo se pueden resolver por medio del esfuerzo colectivo y unos procesos que se inscriben en lo que Crozier (1987) entiende como “moral de la complejidad”. Donde las decisiones no se puedan tomar únicamente a partir de referentes normativos, fijos e inalterables, sino de un proceso de reflexión a la búsqueda de la opción más adecuada en cada contexto. En este planteamiento de aceptar las políticas culturales como políticas de complejidad requerirá una gran capacidad de relación entre los diferentes subsistemas sociales, y encontrar soluciones “ad hoc” fruto de procesos de negociación y articulación muy amplios.

“El pensamiento sobre la complejidad debe considerarse un método para comprender la diversidad. (...) No que no existan reglas, sino que las reglas son creadas, y cambiadas, en un proceso constante de acciones deliberadas e interacciones únicas” (Castells: 1997:91)

Los problemas y situaciones que han de dar respuesta las políticas sociales encargadas a la cultura se inscriben en esta aceptación de que la política ha de dar una respuesta a problemas concretos.

En este contexto de relación entre lo sectorial (cultura) y lo global (conjunto de otras políticas)de una sociedad, adquieren gran importancia el papel de los agentes - actores culturales en sus diferentes formas y estructuras.

De la capacidad de elaboración y presencia social de los agentes dependerá las modificaciones en la relación entre la cultura y otras políticas públicas y privadas.

En esta línea Muller (1990) nos plantea dos grandes funciones de los agentes sociales que persigan la capacidad de participar en los procesos de mediación entre lo global de una sociedad y las políticas sectoriales.

Por un lado la dimensión intelectual, entendida como la aportación de conocimiento y visión que construya un referente sobre la percepción de un problema, una necesidad o un contexto determinado, aportando soluciones o formas de actuar sobre el tema.

Y, por otro lado, la dimensión de poder, entendida como la capacidad de liderazgo, aproximación e influencia en los centros de toma de decisiones. Y la capacidad de presión y creación de estados de opinión de su importancia social.

Los agentes actúan en estas dos dimensiones de forma legítima y participativa, pero reclama una posición mucho más clara de sus intencionalidades sociales a través de la capacidad intelectual de aportar soluciones e ideas para una mayor rigor en la toma de decisiones. En este planteamiento es necesario incorporar un nivel más desarrollado y estructurado de los agentes culturales, adoptando un discurso más amplio que permita defender sus posiciones en relación a los problemas globales de su sociedad. Pero también requerirá una mayor estructuración de sus niveles de interlocución evolucionando a formas sociales más organizadas capaces de ejercer procesos de liderazgo y creación de estados de opinión entre la población.

En esta línea de análisis podemos afirmar que el sector cultural presenta un panorama poco estructurado, quizás por sus propias características, y que ha dedicado pocos esfuerzos a confeccionar el referente que permita defender su papel social. Funcionando, aun, desde posiciones un poco arcaicas más cercanas a dinámicas muy localistas que de acuerdo con las realidades de la sociedad contemporánea.

Estas reflexiones nos permiten fundamentar el importante papel de los agentes culturales como actores activos de las políticas culturales para desarrollar funciones de mediación y entrar en la lógica de influencia para considerar la cultura como un punto importante de la agenda política global.

La madurez y desarrollo de las políticas culturales y sus agentes, en un contexto determinado, se puede medir por el grado de participación activa en este nuevo campo de relaciones y mediaciones. Tomando consciencia de su función, y sobretodo, de un cambio significativo de mentalidad para influir en los procesos de toma de consciencia. Se trata de pasar de un estrategia de pasividad y espera de la acción de Estado, al análisis del recurso disponible y a la creación de estados de opinión para la generación de nuevas políticas y nuevos consensos.

En esta línea entendemos que los agentes culturales han de estar capacitados para asumir las consecuencias de la participación social en una sociedad compleja. Pero fundamentalmente asumir su rol con la responsabilidad en la influencia y en la toma de decisiones políticas. En este sentido los agentes culturales

han de aportar una actitud responsable, o co-responsable, de las propuestas que promocionan. Como nos recuerda Dewey (1989):

“ Ser intelectualmente responsable quiere decir considerar las consecuencias de un paso proyectado; significa tener la voluntad de adoptar esas consecuencias cuando se desprendan de cualquier posición asumida previamente ”

Algunos de estos elementos no están presentes en muchos desarrollos de las políticas culturales que no disponen de un nivel técnico adecuado por falta de elaboración. Algunos autores hablan de los recursos necesarios para aplicar una política en un sentido amplio. Además de los recursos financieros es necesario:

*“Recursos de tipo normativo, entendidos como la capacidad restringida, y a veces muy monopólica, de producción y cambio de normas de carácter vinculante;
Recursos políticos, entre los que es necesario incluir los de carácter simbólico - ideológico, los de capacidad de elaboración programática y los de agregación y movilización social;
Recursos cognitivos, definidos en la doble cara de capacidad técnica y operativa, y del grado de información que se dispone” (Gomà - Subirats, 1993:20)*

Recursos que muchas veces no se encuentran en los postulados de las políticas culturales debido a la poca tradición de justificación técnica que se dispone y a la falta de una tipología generalizada de las necesidades culturales de la población.

Existe un sentimiento muy generalizado que la cultura ya se justifica socialmente por sí misma, y por esta razón no disponemos de estudios profundos sobre el impacto del sector cultural en relación con otros sectores.

Cuando reflexionamos sobre los recursos cognitivos de las políticas culturales evidenciamos la pobreza de datos estadísticos, investigación y conocimiento de la situación real del sector cultural. Pocos países disponen de información fiable sobre el porcentaje del PIB ² que aporta la cultura directa o indirectamente. Los valores añadidos de los servicios y del patrimonio cultural a la industria del turismo y el ocio. El volumen del empleo de este sector y sus características. Sin olvidar las plusvalías sociales en función de sus elementos simbólicos como la identidad la cohesión social, la democracia, etc...

En este nivel observamos la fragilidad de las políticas culturales y de sus agentes que evidencian la necesidad de una nueva generación de políticas culturales centrada en un mayor rigor y justificación de sus propuestas.

Por otro lado Horber - Papazian (1990) presenta los siguientes elementos técnicos a considerar para el buen desarrollo y aplicación de una política:

² Se calcula que en los países de la Unión Europea puede representar entre un 2 o un 3 % del PIB

Elementos organizativos :

- *agentes de gestión de las competencias*
- *calificaciones profesionales y su adaptación a los destinatarios de la política*
- *organización territorial, competencias y responsabilidades*
- *papel del sector público, asociativo y privado*

Recursos financieros:

- *tratamiento presupuestario*
- *porcentajes de aportaciones de la financiación*
- *etc.*

Instrumentos y procedimientos administrativos

- *estructuras administrativas*
- *descentralización*
- *aparato de gestión*

Una primera reflexión sobre estas aportaciones nos evidencia la poca elaboración de muchas de las políticas culturales, fruto de nuestros antecedentes históricos próximos como de la necesidad de realizar una rápida adaptación a los cambios sociales desde posiciones de desventaja que otros países han realizado más lentamente.

La voluntariedad de la acción representa un elemento fundamental para la configuración de una política pero es necesario una reflexión más amplia para conseguir una efectividad necesaria.

Incorporando algunas de las aportaciones citadas, y después de realizar un análisis de la realidad de las políticas culturales en nuestras instituciones, hemos de manifestar que la aplicación de una política, por parte de cualquier agente, requiere unas condiciones mínimas. Estas no se encuentran espontáneamente sino son un elemento a desarrollar y potenciar como fundamento para realizaciones posteriores.

En este escenario consideramos conveniente un aumento de la competencia de los agentes culturales para incidir en el diseño de las políticas culturales más elaboradas que presenten la globalidad de sus efectos y se abandone las posiciones paternalistas de las decisiones en cultura. Esta evolución ha de permitir una evolución de las denominadas políticas de activismo “, como respuesta primaria e inmediata a algunas demandas puntuales, a unas políticas de opción “ que se concreta en proyectos con las relaciones de complejidad entre la cultura y otros sectores sociales.

Para este cambio de perspectiva será necesario crear condiciones de implantación de unas políticas culturales a partir de la realidad del conjunto de actores sociales y la situación del contexto de referencia. Elaboración de políticas centradas en las potencialidades reales, o el desarrollo de nuevas pero con una gran dosis de adecuación y realismo. Esta posición es consecuencia de los excesivos triunfalismos o declaraciones de intenciones que rodean un gran número de programas políticos en el campo de la cultura, sin una mínima concreción de sus planes de ejecución.

A este fin el desarrollo de las políticas culturales requiere procesos de análisis y valoración más consistentes que permitan el diseño y planificación con buenas decisiones adecuadas a la realidad. Integrandos diferentes perspectivas proponemos los siguientes elementos:

<p><i>a) Estudio del grado de POSIBILIDAD de desarrollo de una política en un marco territorial determinado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de gestión <ul style="list-style-type: none"> . de las instituciones, asociaciones, entidades promotoras . de la problemática, necesidad o contenido de la política . de las relaciones entre los agentes que han de intervenir - Posibilidad de estructuración de una administración <ul style="list-style-type: none"> . a nivel público . a nivel territorial . a nivel de los otros agentes - Posibilidad de dinamización de los recursos comunitarios y la participación social - Posibilidad de implantación en un contexto determinado
<p><i>b) Estudio del grado de DISPONIBILIDAD de los recursos convenientes para la implementación de una política</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de competencia técnica, científica y tecnológica - Disponibilidad de mano de obra especializada (capacidad de trabajo) - Disponibilidad de recursos humanos capacitados y profesionalizados - Disponibilidad de recursos materiales e infraestructurales - Disponibilidad de recursos económicos
<p><i>c) Estudio del grado de CONOCIMIENTO que disponemos sobre el tema o el campo de actuación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel de investigación del campo a intervenir para aportar un mínimo de base conceptual - Nivel de información y documentación disponible a nivel interno y externo - Estructuración de unos conocimientos capaces de constituir unos contenidos para unas formaciones específicas y su correspondiente acreditación social.

Cuadro nº 2

En resumen una mayor información sobre el contexto que envuelve los procesos de elaboración y toma de decisiones, y una mayor capacidad de interlocución real con otras políticas. Estrategia necesaria para encontrar nuevas prácticas de integración de las políticas culturales en el conjunto de la acción pública.

En esta línea podemos afirmar que el desarrollo de las políticas culturales necesita un aumento considerable de reflexiones sobre el papel de los diferentes agentes. Pero también observamos las confusiones existentes entre las finalidades y políticas en los diferentes agentes de la intervención social y las dificultades para encontrar nuevos acoplamientos a este contexto.

Las políticas de activismo y crecimiento generalizado de estos últimos años evolucionan a unas políticas de gestión autónoma eficiente de los recursos. Para este fin será necesario un cambio de actitud en relación a las posibles políticas culturales y, sobretodo, una gran dosis de creatividad y competitividad de todos sus diferentes agentes.

En estos nuevos escenarios de las políticas culturales tendremos que asumir algunos de los cambios que comportarán la necesidad de un nuevo “método intelectual” que nos presenta Crozier(1987: 212):

“(…) Transformar el Estado megalómano que hemos creado en un Estado modesto, más inteligente, buscando ponerse al servicio de la sociedad, no a mandarla, donde su función será ante todo ayudar

a todos los sistemas sociales que la componen a encontrar mejores regulaciones, y a ponerse en cabeza de una cruzada para invertir en calidad.”

2. POLÍTICAS CULTURALES Y AGENTES SOCIALES

En su sentido amplio, entendemos por agentes aquellos actores que intervienen o pueden intervenir, en sentido positivo o negativo, en la articulación de las políticas sociales y culturales. Los agentes son una variable dinámica del territorio que van cambiando y evolucionando según el eje **espacio - tiempo - contexto** y representan un factor determinante de la consolidación de la intervención social y una garantía democrática

Una política cultural no puede ponerse en marcha, o no existe realmente, si no es a través de unos agentes o actores concretos, que entrarán en contacto y asumirán responsabilidades en relación a los objetivos que la propia política les proponga. En algunos casos existe un agente único promotor pero en el mismo momento que actúa genera un proceso de extensión a otros que asumen un papel más o menos activo.

Algunos autores, como Muller (1990), llaman “mediadores” a los agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes conceptuales que determinan la percepción del problema, necesidad o interés y que aportan, de alguna manera, propuestas y soluciones apropiadas. M. Bassand (1992) los denomina como “portadores del murmullo cotidiano” a los que tener en cuenta en las políticas culturales.

Los agentes o mediadores ocupan un papel muy importante en el diseño de una política y en sus estrategias de aplicación, así como en la consolidación de una actividad social, representando, para un territorio determinado, un potencial democrático y competitivo importante.

En la medida que una realidad territorial dispone de un tejido variado de agentes tiene una de las principales condiciones de desarrollo social, cultural y económico.

De esta forma la realidad territorial, en todas sus dimensiones y condiciones de desarrollo, tiene a disposición de las políticas unos elementos que constituirán un potencial específico:

- a) un cuadro de agentes repartidos en el territorio, y en diferentes niveles
- b) un grado de consolidación de estos agentes
- c) una capacidad crítica e intelectual y, sobre todo, una competencia
- d) una capacidad de relación y estructuración organizativa que les permita ser interlocutores con los órganos de decisión.

Los agentes culturales se estructuran de acuerdo con sus finalidades propias y las funciones sociales que la legislación de un Estado les otorga. De esta manera la forma de gobierno, y su desarrollo normativo, crea unas especificidades y diferencias de posicionamiento de las funciones de los agentes en una realidad determinada. Una lectura del marco normativo de un país nos presenta una primera panorámica desde donde podemos observar y analizar que papel tienen cada unos de los grandes agentes.

Las funciones y competencias de los agentes culturales evolucionan paralelamente a la realidad social y adquieren una importancia de acuerdo con la función que se les otorga en los planteamientos y contenidos de las políticas públicas. También, pueden adquirir un protagonismo desde la perspectiva de su propia iniciativa social y como elemento de presión sobre las estructuras de las administraciones. Por lo tanto, el papel de los agentes sociales tiene que considerarse como un factor importante para la construcción y significación que pueden darse a las necesidades y a las problemáticas de la sociedad.

Sea cual sea el entorno político y legislativo que acoja a los agentes, éstos adquieren unas funciones, en una línea u otra, que tienen una gran importancia en el desarrollo de las políticas culturales u otras políticas.

Muchas veces, sin la intervención del Estado, los agentes sociales aplican su política propia que puede o no coincidir con la oficial de la Administración pública, pero que interviene, a veces, con mucha más eficacia en la realidad de su contexto. Esta relación no está exenta de tensiones y conflictividad, algunas de las veces con carácter positivo.

En consecuencia, hemos de analizar el papel que tienen, o pueden tener, estos agentes sociales en el desarrollo de servicios a la comunidad, por entender y explicar ciertos fenómenos de sus estructuras organizativas.

Los agentes culturales, de acuerdo con los principios, las finalidades y los valores que opten y puedan desarrollar, adquieren un protagonismo que podría resumirse en las siguientes funciones:

- a) Los agentes culturales analizan e interpretan la realidad de la propia sociedad, aportando su perspectiva. Dan respuesta a sus problemáticas, demandas o necesidades, y auto-organizan servicios para conseguir sus finalidades.
- b) Los agentes culturales posibilitan y canalizan la participación y la incorporación de grupos e individuos a la acción para su comunidad, facilitando un proceso desde la acción pública y social.

- c) Los agentes culturales son aglutinadores y creadores de estados de opinión sobre temas de su preocupación, sobre la creación de las condiciones necesarias para difundir sus opciones, con la finalidad de que se tenga en cuenta un determinado tema.
- d) Los agentes culturales pueden ayudar a estructurar y a construir las demandas de carácter social, cultural y educativo que concentran situaciones individuales o grupales, y puedan trasladarse de forma colectiva a las organizaciones y al aparato de la administración del Estado.
- e) Los agentes culturales son una plataforma para fomentar la auto-organización de servicios y la asunción de responsabilidades públicas por sistemas de delegación en la prestación de servicios o por iniciativa propia.
- f) Los agentes culturales ejercen una función prospectiva al descubrir y evidenciar nuevas necesidades o problemáticas de la sociedad y despertar una preocupación en los estamentos oficiales por estos temas.
- g) También, los agentes culturales son una plataforma de organización de la iniciativa privada y lucrativa, a partir del establecimiento de organizaciones propias.

En este mismo sentido hemos de resaltar la importancia de la posición que los agentes ocupan en el sistema de elaboración y toma de decisiones, ya que son los que formulan el "cuadro intelectual" en el que se desarrollaran las elaboraciones, negociaciones, conflictos y ejecución de una política.

" La importancia y la complejidad de la funciones ejercidas por los mediadores en los procesos de elaboración y de puesta en marcha de una política pública, puesto que son ellos los que combinan las dos dimensiones fundamentales que se vuelven a encontrar siempre:

- la dimensión intelectual, es decir, los procesos de construcción de una visión del mundo que va a determinar la percepción de los actores interventores en el sistema de decisión;
- la dimensión de poder, es decir, los procesos por los que se va a instaurar una nueva jerarquía entre los actores, uno de los grupos presentes, dejando aceptar su liderazgo en el sistema y su lugar central en los procesos políticos." Muller (1990)

Si relacionamos las condiciones de desarrollo social y cultural y el papel de los agentes, podríamos observar el grado de competitividad que un marco territorial dispone.

Al iniciar la reflexión sobre las relaciones entre los diferentes agentes de las políticas culturales, hemos de identificar, en primer lugar, los grandes grupos de agentes culturales que pueden operar en un territorio. Es importante en las políticas culturales realizar un correcto reconocimiento de cuáles son los agentes que operan en un territorio como paso previo a otras consideraciones.

A pesar de su obviedad hemos observado, en muchas realidades territoriales, la ausencia de mecanismos de información y conocimiento mutuo entre los agentes que operan en el mismo. Este hecho nos evidencia que en muchos casos un agente social opera, decide y planifica su acción o proyecto sin conocimiento real de los otros agentes. Por esta razón es necesario avanzar en una ordenación de los agentes que ayude en el proceso de su identificación

Generalmente, se identifican un grupo de tres grandes agentes que, por sus amplias características, se pueden subdividir en otros. Para la presentación de sus funciones nos basaremos en la siguiente clasificación de acuerdo con la realidad española:

AGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	ESTADO COMUNIDADES AUTÓNOMAS DIPUTACIONES COMARCAS AYUNTAMIENTOS
AGENTES DE LAS INSTITUCIONES SIN ÁNIMO LUCRO	FUNDACIONES ASOCIACIONES ORG NO GUBERNAMENTALES ORGANIZACIONES JUVENILES AGRUPACIONES VARIAS
AGENTES DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS	EMPRESAS ASOCIACIONES PRIVADAS PROFESIONALES ARTISTAS INDUSTRIA SERVICIOS

Cuadro nº3

La finalidad de la administración pública se fundamenta en el interés general y en el desarrollo de unas políticas y opciones concretas.

Las instituciones sin ánimo de lucro se centran en la consecución de sus finalidades propias de su grupo asociativo, que pueden ser, también, de interés público.

Las instituciones privadas se basan en conseguir el lucro o el mantenimiento de su potencial . Se reconoce, no obstante, que la empresa tiene también una orientación o filosofía, que se manifiesta en su trayectoria, y a través de los encargos que acepta.

Estos tres grandes agentes crean el tejido social donde se implantan una gran cantidad de organizaciones, relaciones, conexiones, redes, etc. que configuran un potencial significativo de una sociedad determinada y de su territorio.

	ADMINISTRACIÓN	ASOCIACIONISMO	PRIVADO
ADMINISTRACIÓN			
ASOCIACIONISMO			
PRIVADO			

Cuadro nº 4

Entre estos agentes se crean una serie de relaciones que son la base de una buena articulación social y de la implantación de un mapa de acción y contraste muy importante.

En este marco de posibilidades se van a estructurar un conjunto de organizaciones que articulan las opciones de los agentes y forman un campo social muy importante.

A pesar de las potencialidades objetivas que tiene para un territorio la presencia de estos agentes, su existencia, complementariedad y simultaneidad no está exenta de dificultades.

Los principales problemas en las relaciones entre los diferentes agentes identificados surgen, básicamente, debido a :

- 1) Una falta de conocimiento y reconocimiento mutuo (ignorancia, ostracismo).
- 2) Concepciones muy primarias en relación al papel de cada agente y su necesaria complementariedad en el desarrollo social.(fraccionamiento, individualismos)
- 3) Falta de un marco legislativo de acuerdo con la realidad actual.(alegalidad)
- 4) Falta de definición clara de la intencionalidad que domina las partes, Sobre todo entre la administración y el asociacionismo.(desconfianza, manipulación)
- 5) Poca tradición de relación estable, de práctica de contacto y negociación, así como la existencia de unos niveles relacionales muy poco desarrollados (confusión, dependencia, dirigismo, oposición, pasividad, , etc...)
- 6) Modelos organizativos muy heterogéneos con baja profesionalidad en la gerencia
- 7) Ausencia de organismos e instrumentos de relación (comisiones, consejos, federaciones, etc...) tanto a nivel de participación formal como de contacto periódico más técnico y práctico.
- 8) Dificultades de comunicación por la utilización de lenguajes diferentes, a veces inalterables
- 9) Falta de competencia entre las partes en las habilidades de negociación y mediación.
- 10) Intencionalidades y proyectos poco elaborado técnicamente.

En todo lo indicado hasta el momento, se observan unas características generales que podrían definir a los diferentes agentes, que, por otra parte, no constituye ninguna lista cerrada, sino abierta a más aportaciones y modificaciones. Ello nos puede ayudar a identificar que las estructuras y modelos organizativos estarán muy influidos por las especificidades de cada uno de estos agentes. Podemos observar algunas de estas características en el cuadro siguiente:

ADMINISTRACIÓN	ASOCIACIONISMO	PRIVADO
Un territorio administrativo	Un espacio territorial amplio	Un ámbito de acción sin límite territorial
Un marco legal	Una voluntad	Un interés
Unas competencias ineludibles	Una organización propia y participativa	Una organización centrada en la rentabilidad
Un servicio público	Un campo de acción	Un producto o servicio retribuido
Una representación temporal	Unos valores asociativos	Una adecuación al mercado
Una relación administrador - administrado	Una relación asociación - asociado	Una relación empresa - cliente
Un modelo de gestión público muy controlado socialmente	Un modelo de gestión delegado y participativo	Un modelo de gestión privada y reservada
Lógica pública	Lógica pública / privada	Lógica privada

Cuadro nº 5

Los agentes culturales son los actores que actúan en los escenarios que las políticas democráticas crean. Es importante una reflexión profunda de como han actuado en el marco territorial local y las consecuencias de una falta de apoyo a su consolidación.

El gran crecimiento observado no se corresponde en un marco legislativo moderno y adecuado a la realidad actual. Muchas de estas entidades aun se encuentran estructuradas sobre legislaciones restrictivas y poco adecuadas a la participación en la tarea pública.

Existe un fraccionamiento e individualismo, en muchas de estas organizaciones, que dificultan la forma madura de crear estructuras de regulación e interlocución con los centros de decisión de las políticas sociales.

El desarrollo cultural y socio económico no se podrá realizar sino coincide con una estructuración de los agentes en el conjunto de la dinámica territorial.

Los agentes representan un importante activo de desarrollo de una realidad territorial. Su interacción y complementariedad representa un elemento indispensable para el aprovechamiento de las potencialidades de su contexto.

En el cuadro 4 presentamos las relaciones que mantienen , o no , los diferentes agentes culturales. La realidad de un territorio es un sistema con más o menos equilibrio o estabilidad donde los diferentes actores intervienen en la situación y desean jugar un papel determinado. Para que esto ocurra es necesario el fomento de las relaciones entre los agentes que permitan el desarrollo de redes de interacción social más o menos estables. Del análisis de estas interacciones nos permite conocer con más detalle este conjunto de lazos y contactos así como valorar su potencial de desarrollo.

El diseño de una política cultural reclama conocer los diferentes agentes implicados a partir de las acciones e implicaciones que tienen en un sector determinado, como actor social afectado por la acción a desarrollar. Estos datos nos permiten situar las propuestas en un campo más amplio y adaptar la acción a las diferentes percepciones o significados de cada agente cultural, estudiando la repercusiones deseadas, o no previstas, y entrar en procesos de negociación y regulación permanentes.

En estas dinámicas se descubren nuevos campos de acción conjunta, considerando sus oposiciones y conflictos como un campo de complejidad y, principalmente, de diversidad.

3. AGENTES CULTURALES, PÚBLICOS Y CONSUMIDORES

La realidad de la acción cultural en todas sus dimensiones nos obliga a matizar algunos aspectos de la perspectiva que hemos presentado en relación a los agentes culturales. No todos los grupos de individuos o grupos que participan en la vida cultural de un contexto determinado se pueden agrupar bajo los conceptos utilizados alrededor de los agentes culturales. La diversidad de actividades, formas, soportes y productos por los que la realidades artísticas se comunican y articulan con los individuos nos obliga a una diferenciación de los grupos sociales o destinatarios de la acción cultural.

Coob y Elder (1972) cuando plantean la relación entre políticas públicas y grupos con capacidad de conflicto o consenso, diferencian entre actores y públicos que nos permiten una primera diferenciación incorporando un conjunto más amplio de población a la que va dirigida una política.

Desde esta perspectiva nos parece conveniente incorporar un tercer grupo los consumidores que sin pretender una participación social y la mayoría de veces desde posiciones individuales son destinatarios claros de la realidad artística con capacidad de promover procesos de aceptación y rechazo de formas expresivas.

AGENTES

Se movilizan social y políticamente por medio de formas de participación y de organización

PÚBLICOS

Espectadores o asistentes que concurren a manifestaciones culturales y artísticas

CONSUMIDORES

Personas que adquieren, usan y consumen productos culturales y artísticos

De la misma manera que planteábamos formas diferentes de los agentes también se pueden considerar diferentes formas o tipologías de los públicos. Desde lo más interesados o especializados en actividades específicas de la cultura al público en general al que potencialmente va dirigida una política cultural.

En estas diferenciaciones empezamos a observar nuevos procesos generadores de situaciones mixtas o compartidas. Nos referimos, por ejemplo, a las asociaciones de espectadores, amigos de los museos, etc.. que

desde posiciones de agrupar a un público fiel y permanente se pueden convertir en verdaderos actores o agentes culturales en relación a un servicio o equipamiento.

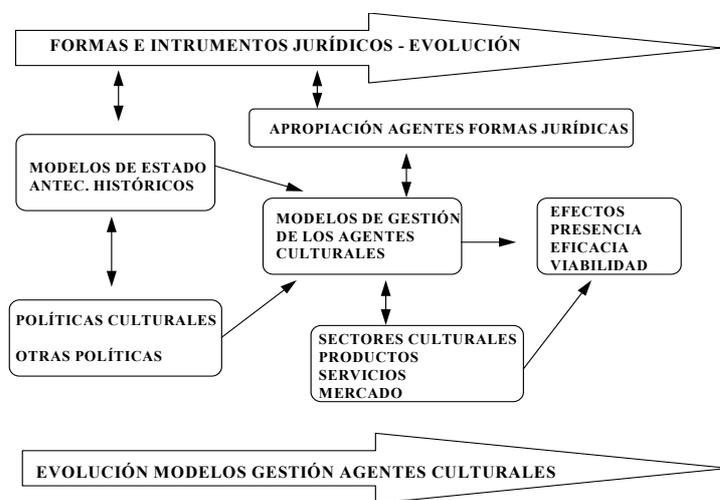
Si lo analizamos desde la perspectiva del consumidor no existen muchas experiencias que permitan evidenciar que el consumidor de productos culturales dispone de una protección como la tienen en otros productos o sectores. Esta línea representa un estímulo a la reflexión y a una nueva visión de las relaciones entre el hecho cultural y los individuos que irá adquiriendo más importancia en la medida que aumente la sensibilidad y su importancia en el mercado. Por ejemplo la creación de asociaciones de consumidores en el sector cultural, aunque no existen forma parte de una cierta reclamación de los ciudadanos ante la impunidad de unos productos de la industria de la cultura y el ocio que muchas veces entran en serias contradicciones con los valores y los derechos fundamentales.

Sin agotar las posibilidades de formas y tipologías creemos interesante introducir nuevos enfoques a las lecturas clásicas de los agentes, públicos y consumidores que se tengan en cuenta en la gestión y el desarrollo de las políticas culturales. Quizás desde esta perspectiva podremos aportar algunos elementos para una mayor normalización del sector cultural.

4. AGENTES CULTURALES Y MODELOS DE GESTIÓN

Muchas veces entendemos por políticas culturales el conjunto de marcos teóricos y reflexiones sociológicas y artísticas, que fundamentan el conjunto de sus opciones, olvidando los modelos de gestión como factores determinantes de su desarrollo e implementación. En el marco de las formulaciones expresadas sobre políticas culturales, entendidas como el conjunto de intervenciones que realizan los diferentes agentes sociales de un contexto determinado, es necesario incorporar los modelos de gestión y las funciones de los agentes culturales.

La concreción de las funciones de los agentes culturales se puede observar en los diferentes modelos de gestión que se configuran a partir su protagonismo, otorgado o adquirido, y del marco legislativo de referencia. Tratar sobre la gestión de políticas culturales requiere incorporar la perspectiva de los modelos de gestión que adquieren sus actores.



Cuadro 6

La evolución de los modelos de gestión de los agentes culturales es un complejo proceso condicionado por el conjunto de elementos que presentamos en el cuadro 6. En primer lugar se ha de considerar el conjunto de formas jurídicas que un Estado pone a disposición de sus actores sociales, influenciado por sus antecedentes históricos y el modelo de Estado que persigue. Las políticas culturales, al menos en España, no han generado

una influencia en el poder legislativo para poner a disposición de los agentes legislaciones especializadas o adecuadas a los fines de la cultura.

En este marco los modelos de gestión de los agentes se construyen sobre sus posibilidades reales, pero también a partir de la apropiación de formas jurídicas y organizativas existentes, y a veces poco adecuadas a los modelos de gestión que la cultura requiere. Éstas varían según el sector cultural y la realidad del mercado.

Del grado de adecuación al contexto y el aprovechamiento de las oportunidades del marco legislativo se construye un referente de competitividad de los agentes culturales

Estos modelos de gestión presentan diferentes lecturas que se pueden analizar a partir de los siguientes aspectos:

1) Las políticas culturales, por su novedad y características, no poseen unos modelos de gestión propios que las identifiquen de otras actividades de la vida social. Otros sectores de la vida social como la sanidad, el sistema educativo, etc. han configurado unos modelos reconocibles, consolidados y regulados que permiten una percepción de su funcionamiento. Por su importancia económica y social han sido estudiados y descritos con gran profusión de documentos e investigaciones. Este aspecto se puede considerar como una desventaja para la gestión cultural pero también nos sugiere una reflexión sobre si el sector cultural ha de aspirar a modelos especializados como los ejemplos que hemos presentado. Pero es evidente que la falta de definición en este aspecto puede situar a los profesionales de la cultura en una cierta desventaja. Por otro lado consideramos interesante la libertad y falta de modelo de gestión excesivamente regulado, para una mayor adecuación a las finalidades de la cultura.

2) Desde una perspectiva general consideramos que en el sector cultural los modelos de gestión se relacionan muy directamente con la tipología de los agentes culturales. Los agentes representan una variable dinámica de su contexto que van evolucionando y adaptándose en el eje espacio - tiempo - territorio.

Una política cultural no puede implementarse sino es a través de unos agentes que se pueden organizar de acuerdo con las posibilidades normativas y legislativas de un país.

Realizando una amplia lectura podemos afirmar que actúan tres grandes agentes: administración pública , instituciones sin ánimo de lucro y asociativas, y el sector privado. Cada uno de estos agentes se subdivide en diferentes formas y niveles. Desde una perspectiva general podríamos considerar una relación directa entre la tipología de los agentes y los modelos de gestión, de esta manera podemos considerar que existen:

- Un conjunto de modelos de gestión en la administración pública
- Un conjunto de modelos de gestión en el campo del tercer sector sin ánimo de lucro.
- Un conjunto de modelos de gestión en el sector privado y la industria

Pero estas consideraciones no se corresponden del todo con la realidad, ya que en los diferentes agentes pueden existir diferentes modelos de gestión. La evolución de estos modelos y la variedad de posibilidades jurídicas ofrece un campo de desarrollo de las políticas más amplio y completo.

3) Los modelos de gestión de las diferentes tipologías de agentes están muy condicionados por algunos de los siguientes aspectos:

- Desarrollo y diversificación legislativa y normativa a nivel general y específico en el sector cultural
- Modelos de intervención de los diferentes estamentos del Estado: desarrollo del estado del bienestar y consolidaciones de las aportaciones públicas de la cultura.
- Antecedentes históricos de las políticas culturales y sus actores en un contexto determinado. Tradición de formas organizativas y asunción histórica de funciones de los agentes sociales
- Realidad territorial y sus relaciones con la dinámica cultural
- Situación socio - económica de su contexto : renta, crecimiento, desempleo, demografía, etc..
- Nivel de participación y protagonismo de los agentes en el mapa cultural del territorio a partir de las dinámicas actuales y sus antecedentes históricos.
- Realidad del mercado cultural : situación actual de la oferta y la demanda en diferentes sectores culturales.

4) A parte de las consideraciones políticas, que pueden influir en determinar que agente es el más idóneo para gestionar un objetivo u otro de una política cultural, se ha de considerar también una relación entre el contenido del proyecto (teatro, música, festival, etc...) con el modelo de gestión más idóneo para un buen desarrollo sus finalidades. A esta reflexión hemos de añadir nuestros antecedentes más próximos sobre el papel de centralismo y protagonismo que las administraciones democráticas han adquirido los últimos años. También podemos realizar una lectura más prospectiva que la realidad actual nos presenta.

A nivel general podemos aportar algunas reflexiones en este sentido:

- ciertos productos culturales (libro, disco, etc..) quizás es más conveniente que se realice su gestión desde modelos industriales.
- la gestión de la participación, promoción etc.. quizás es más conveniente que se realice desde el asociacionismo.
- la gestión del patrimonio, cultura documental, etc... se ve más conveniente una gestión desde las estructuras de la administración. etc...

5) La relación entre:



es uno de los aspectos que el gestor cultural ha de tener en cuenta en el diseño de políticas y en la gestión de un proyecto. Quizás en las especificidades de una política se encuentra en las proporciones, creatividad e innovación que se pueda introducir en esta relación y su forma de desarrollarla. Aceptando los condicionantes de su contexto y aportando nuevas relaciones en estas variables que inciden notablemente en el resultado del proyecto.

6) Sería conveniente evitar posiciones dogmáticas, aunque es necesario el debate y la confrontación, en relación a este tema. Si analizamos nuestros antecedentes históricos podemos observar como a lo largo de los últimos años, en este sentido, ha existido una evolución muy significativa. Temas que se creía que sólo se podían gestionar desde modelos públicos en este momento están en manos del asociacionismo o el sector privado, como situaciones totalmente inversas.

En las aportaciones de algunos autores sobre el protagonismo del Estado, sin olvidar el grado de certeza de sus críticas, se observa un cierto nivel de demagogia. Los diferentes agentes se necesitan y se encuentra en un tejido interdependiente y condicionante. Las políticas culturales públicas de futuro habrán de posicionarse sobre el papel, que quieren adquirir en su contexto y asumir las consecuencias de estas posiciones.

7) El gestor cultural, en su perspectiva profesional, ha de contemplar la posibilidad de ejercitar su función desde organizaciones culturales que se corresponden con modelos diferentes: Y han de adquirir la capacidad para detectar los aspectos esenciales de cada posible modelo y aplicar los instrumentos adecuados a cada uno de ellos. La adaptabilidad, a las especificidades de cada modelo, desde sus características personales y profesionales, es una de las capacidades más significativas para los nuevos gestores del futuro.

8) A nivel del desarrollo de las políticas culturales territoriales, y desde una perspectiva global, coinciden en un contexto determinado diferentes modelos de gestión. Estos se complementan, entran en tensión o conflicto y muchas veces compiten. La gestión cultural ha de entender estos procesos como factores positivos que se han de potenciar y facilitar su desarrollo e integración.

9) Las elecciones de modelos de gestión para políticas o proyectos culturales en concreto no es únicamente una opción ideológica, aunque importante, sino el resultado de un proceso de decisión más complejo donde se introduzcan elementos más operativos, funcionales y eficientes. Un buen trabajo técnico ha de permitir elaborar las bases para una decisión oportuna e inteligente que permita el desarrollo de los fines propuestos. En este apartado se evidencia la falta de investigaciones, adecuadas a las tomas de decisiones sobre modelos de gestión en la cultura, que permitiría una mayor competitividad del sector y presentarse con más solvencia en el conjunto de la vida social.

En este sentido proponemos reflexionar a los gestores culturales sobre diferentes cuestiones como:

¿Cuáles son las características más específicas de cada modelo de gestión? ¿Qué elementos inciden con más importancia? Legislación, legitimidad, tradición, etc.. ¿En qué ámbitos culturales se desarrollan mejor, o peor, cada agente? ¿En qué se diferencia un modelo de gestión de los otros?

A estas preguntas, que no tienen una respuesta general, tendremos de contestarlas sin reglas fijas y a partir de unos procesos amplios de libertad e incertidumbre.

El papel de los agentes culturales, los modelos de gestión más adecuados, el sector más idóneo para un agente determinado, las competencias de lo público y lo privado, etc.. estas son las respuestas que la gestión de las políticas culturales han de dar a su contexto.

Quizás en ello está su atractivo.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSAND, M., (1992) : *Cultura y regiones de Europa*, Barcelona, Oikos-Tau.
- CASTELLS, M. (1997): *La Era de la información. Vol.1 La sociedad red*. Madrid, Alianza
- CROZIER, M., (1984): *No se cambia la sociedad por Decreto*, Alcalá Henares, INAP.
- COOB R. ; ELDER C.D. (1972): *Participation in American Politics. The dynamics of agenda building*, Boston, Allynand Bacon.
- CROZIER, M., (1987): *État modeste, État moderne*, Paris, Fayard.
- DEWEY, J., (1989): *Como pensamos*, Barcelona, Paidós.
- GARCÍA CANCLINI, N., (1987): *Políticas culturales en América Latina*, México D.F., Grijalbo.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J., (1993): "L'elaboració pluralista de les polítiques locals, el paper de les ONG", a: *Revista del Cifa*, núm.12, setembre, pàg.19-23.
- HORBER-PAPAZIAN, K., (1990): *Evaluation des politiques publiques en Suisse*, Lausanne, PPU Romandes.
- LINDBLOM, C.E., (1991): *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Madrid. M.A.P.
- MACCIO, C., (1983): *Animation de groupes*, Lyon, Chronique social F.
- MENY, I ; THOENIG.J.C. (1992): *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel
- MULLER, P., (1990): *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- O.C.D.E. (1987) : *La administració al servicio del Público*,Madrid, M.A.P.
- PAPADOPOULOS, Y.,M (1995): *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- THOENIG, J.C., (1985): "L'analyse des politiques publiques" en GRAWITZ, M. ; LECA, .J. : *Traite de sciences politiques* , Paris, PUF.

LOS CICLOS DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Las políticas culturales, tal y como las concebimos en estos momentos, son un ámbito de la acción pública relativamente nuevo en el conjunto de formas de intervención organizadas desde los poderes del Estado moderno. Esta afirmación no pretende corroborar que en otras formas de organización no existiera política cultural, sino situarla como un ámbito más de la intervención del Estado u otros agentes dentro de la evolución de las necesidades de la población. La emergencia de políticas especializadas surge de acuerdo con las orientaciones del Estado del bienestar y la corriente de preocupación de las estructuras de los gobiernos en temas que hasta estos momentos se habían dejado en manos de grupos sociales determinados.

El concepto de política cultural única y dominante ya existía desde hace siglos y más eficientemente en los fascismos de la primera mitad del siglo XX. Su nuevo enfoque en un marco democrático acepta que en una sociedad de derecho existe la posibilidad de diferentes políticas y que de la pluralidad de opciones la cultura se convierte en una herramienta de consenso y un espacio de confrontación y diálogo.

En los capítulos anteriores de este documento se han presentado diferentes visiones de los conceptos básicos de las políticas culturales, pero para presentar el contenido de este capítulo es necesario precisar algunas consideraciones generales que nos permitan proceder a presentar los ciclos de las políticas culturales;

- La práctica en aplicación y gestión de políticas culturales es un fenómeno relativamente moderno, el cual se encuentra en un proceso entre su justificación y una tendencia a negar su importancia en el conjunto de la intervención pública.
- La dificultad de estructurar ministerios de cultura en diferentes países de todos los continentes y su consideración de política marginal es una prueba de la poca valoración en las agendas de los gobiernos y en las preocupaciones de la sociedad civil. Si añadimos que en muchos países la cultura está inscrita en otros ministerios, la mayoría con el ministerio de educación, es otro signo de la poca importancia operativa otorgada a la cultura.
- La reflexión sobre políticas culturales se ha fomentado desde posiciones supranacionales en el marco de declaraciones y fundamentos en forma de proclamaciones de intenciones, muchas veces retóricas y sin intención de una concreción efectiva. Por otro lado, sus mayores aportaciones se encuentran en la reflexión académica o con formas altamente ideologizadas.³
- Como campo de análisis e investigación es muy reciente y con pocas experiencias en las reflexiones sobre aspectos prácticos y políticas activas⁴. Este aspecto se puede valorar por la ausencia de documentación especializada disponible para el diseño operativo de políticas culturales.
- El gran problema de la gestión de la cultura se encuentra en definir su especificidad y diferenciación de otras formas de diseño y elaboración de políticas. Una muestra de este hecho lo podemos observar en la ausencia de métodos y sistemas propios a partir de conceptos claves para aplicar en el diseño, elaboración y ejecución de las políticas culturales. Procesos como los que se han realizado en otros nuevos sectores de las políticas (educación, sanidad, medio ambiente, turismo, etc..) que poco a poco han ido adquiriendo importancia en el conjunto de la

³ TEIXEIRA COELHO (2000) : Diccionario crítico de política cultural : cultura e imaginario, Secretaría de Cultura de Jalisco, México

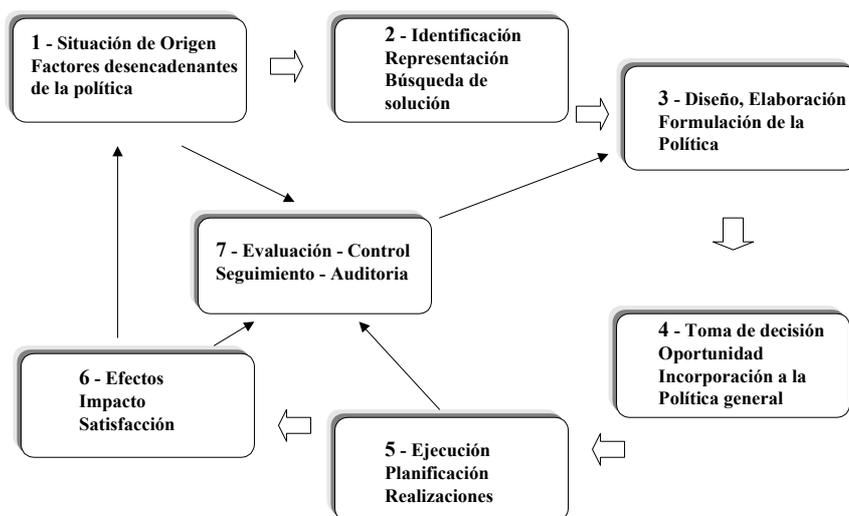
⁴ No desmerecemos los esfuerzos realizados y los cambios que estamos observando en los últimos diez años.

acción gubernamental y la vida social de un país por la vía de construir un referente y una forma específica de formulación de sus políticas.

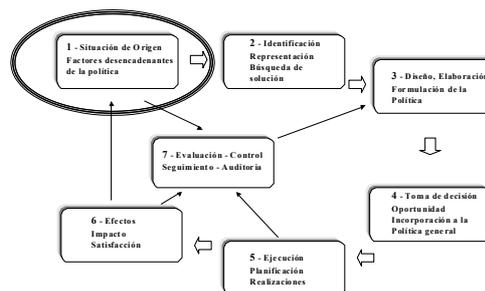
- Finalmente hemos de considerar los tímidos avances en la capacitación de capital humano para la gestión de la cultura y una profesionalización en los cuadros dirigentes de las políticas culturales. Este hecho condiciona la credibilidad de sus propuestas y la consolidación técnica de prácticas y políticas culturales, construidas desde los aportes de la investigación aplicada y la conceptualización de una práctica diferenciada de otras políticas o ámbitos de intervención social. A pesar de estos avances existe una creencia, por el sentido propio de la cultura, en que cualquier persona interesada por la cultura puede gestionarla, valorando más la intención que la efectividad y provocando resultados muy negativos en la percepción de la importancia de la cultura en el ámbito general de la vida social.

A partir de estas precisiones, a continuación presentamos una propuesta de ciclo de política cultural, con la intención de aportar un sentido a la acción y situar las necesidades de formas e instrumentos en cada una de las diferentes etapas. La necesidad de ordenación y formulación de las políticas culturales se fundamenta en la evidencia de una cierta improvisación o la definición de políticas desde las posiciones más declarativas.

El ciclo propuesto no pretende imponer un método específico ni universal sino contribuir con un conjunto de razones a tener en cuenta, sin olvidar la necesaria adaptación a cada realidad determinada.



1. SITUACIÓN DE ORIGEN: FACTORES DESENCADENANTES DE UNA POLÍTICA



Toda política tiene unos prolegómenos producto de un gran número de variables que pueden influir en el abanico de las posibilidades de unas opciones. En este sentido, el análisis y conocimiento de la situación de origen, de una política cultural, adquiere una gran importancia para entender los elementos motivadores que la generaron, diagnosticar la situación de partida (a tener en cuenta en los procesos de evaluación), así como para situar las bases de su justificación.

En el caso de las políticas culturales, por su propia idiosincrasia, este estadio del ciclo adquiere más transcendencia por el alto nivel de variables intangibles que la componen y por la influencia de los antecedentes históricos en la construcción de una nueva política. Los procesos de diseño y elaboración del conjunto de propuestas y acciones en las que se concreta la acción cultural no pueden proponerse aisladamente de esta realidad originaria.

Podemos distinguir tres conjuntos de elementos que influyen este estadio:

- | | |
|--|--|
| 1. SITUACIÓN DE ORIGEN
FACTORES
DESENCADENANTES
DE
UNA POLÍTICA | > 1.1. Finalidades sociales, principios y valores
> 1.2. Respuesta a necesidades, demandas o problemáticas
> 1.3. Realidad del contexto próximo y global |
|--|--|

1.1. Las finalidades sociales o fundamentos de los principios y valores

Por finalidad social entendemos un conjunto de valores mayoritariamente aceptados que se fundamentan en los antecedentes históricos, realidad de las culturas existentes, estructura constitucional, mentalidades dominantes en un contexto y en un momento determinado. Algunos autores lo denominan las fuentes de las políticas culturales⁵, entendidas como los principios políticos, filosóficos e ideológicos inspiradores de sus contenidos.

Estas finalidades se construyen a partir de los procesos políticos y de las realidades culturales de su entorno, teniendo en cuenta la realidad histórica que pueden entrar en conflicto con las opciones políticas que se generen en un contexto determinado. En este sentido la recuperación de valores culturales, la aceptación de la pluralidad cultural y el reconocimiento político de culturas amenazadas o ignoradas, componen un conjunto de valores que se van incorporando a una nueva fundamentación de las políticas culturales.

Estas nuevas dimensiones se han visto reforzadas por los esfuerzos de conceptualización de la Declaración de Derechos Culturales⁶, que pueden aportar una nueva perspectiva global de ciertos conflictos locales y una nueva dimensión del desarrollo de los derechos humanos.

A esta dimensión se han ido incorporando otras finalidades, fruto de las dinámicas de interacción internacional, que se concretan en las aportaciones de sus organismos⁷ recopilados en sus declaraciones, documentos y análisis (Conferencias de Políticas Culturales de la Unesco; México –1982 y Estocolmo - 1998, publicaciones (“Nuestra diversidad creativa “, Informe Mundial de la Cultura.). convertidos en documentos base para fundamentar los valores compartidos relacionados con las políticas culturales a escala planetaria.

Otras aportaciones proceden del conocimiento y reflexión conceptual de la investigación especializada sobre las dinámicas y las funciones de las políticas culturales en diferentes sociedades contemporáneas, así como sus interrelaciones con otros sectores (política social, educativa, empleo, etc..), que contribuyen con diferentes elementos teóricos para una fundamentación más profunda de las diferentes opciones que se pueden contemplar en las políticas culturales.

En esta dimensión no podemos olvidar las reflexiones y valores procedentes de las lecturas actuales sobre el interés general y el servicio público. La concepción sobre el papel del Estado y la definición de

⁵. TEIXEIRA COELHO (op. cit.)

⁶ MEYER – BISCH, P (1998) : Les droits culturels. Projet de déclaration, Editions Unesco, París

⁷ Unesco, Consejo de Europa, etc.. No podemos olvidar la gran influencia ejercida en la formulación de las finalidades culturales del Convenio de Florencia o de Mundicult de la Unesco o los documentos finales de los proyectos de Cultura y ciudad o Cultura y Región del Consejo de Europa.

responsabilidad pública de sus estructuras, en la resolución de los asuntos generales de la sociedad, nos aporta un conjunto de conceptos para la justificación de una intervención en uno u otro campo.

1.2. La respuesta a necesidades, demandas o problemáticas

Un origen tradicional de una política se construye a partir de la búsqueda de una respuesta, oferta o solución a un conjunto de expresiones de la población manifestadas en diferentes formas. En primer lugar hemos de considerar que una política cultural pretende dar una respuesta a unas necesidades culturales más o menos expresadas, aspecto de difícil resolución por los problemas que presenta tipificar las necesidades culturales generales por su doble dimensión individual y comunitaria.⁸ A pesar de esta observación, creemos que la definición de unas necesidades culturales mínimas, en una sociedad determinada, es una fuente de orientación de una acción política.

En segundo lugar, las demandas culturales manifestadas por la población o sus interlocutores que a partir de canales de participación construyen la representación de sus propuestas para incorporarlas en las opciones y la agenda de una política. Sin olvidar la posibilidad de ofertas culturales que condicionen o fomenten la necesidad, en la línea de ofrecer una política de contra tendencia, a la estructura de la demanda para impulsar procesos de innovación y modernidad.

Y por último, las políticas construidas a partir de la definición y estudio de una problemática cultural específica y la formulación de propuestas de solución.

1.3. La realidad del contexto y la dinámica territorial

Entendemos por contexto el conjunto complejo de circunstancias, factores y variables que circunscriben una realidad en la que se pretende intervenir. Este contexto explica de forma singular una situación que rodea, influye y explica las características únicas del entorno donde se va a inscribir una política, y las interdependencias con todos los subsistemas con los que ha de coexistir.

En esta lectura optamos por una concepción de políticas culturales como sistemas intensivos en complejidad⁹, por lo cual no existen modelos aplicables de forma descontextualizada en cualquier realidad.

⁸. “... la libertad cultural (...) nos permite satisfacer una de las necesidades más fundamentales, precisamente el derecho a definir cuáles son estas necesidades fundamentales”. Como nos recuerda UNESCO(1997): Nuestra diversidad creativa, Ediciones Unesco – Ed SM, Madrid

⁹ “...El pensamiento sobre la complejidad debe considerarse un método para comprender la diversidad” CASTELLS, M (1997) : La era de la información, Tomo I, Madrid, Alinaza, pág. 91

Una política cultural solo se puede construir a partir de un proceso de conocimiento, análisis y diagnóstico de su propio contexto, a partir de la formulación singular de una política para un contexto o una política como respuesta a un contexto.

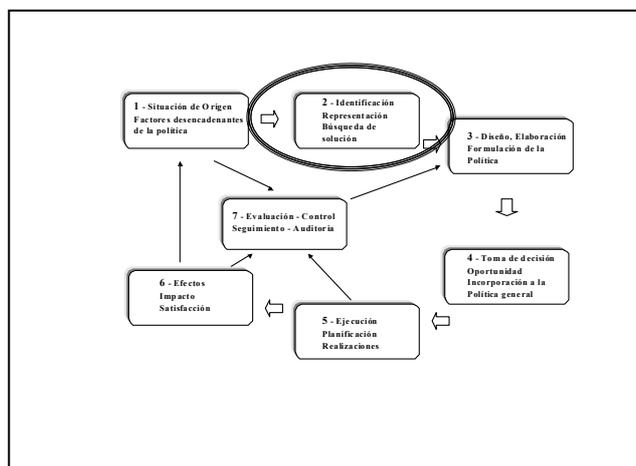
Por esta razón, las reflexiones sobre el contexto, próximo y global, nos permite construir un referente conceptual importante en la elaboración de una política cultural, como nos dice Edgar Morin : *“el conocimiento pertinente es aquel que es capaz de situar toda información en su contexto, y si es posible, dentro del conjunto donde la misma se inscribe. Se puede decir incluso que el conocimiento progresa principalmente, no por sofisticación, formalización y abstracción, sino por la capacidad de contextualizar y globalizar “”*¹⁰

Elementos a considerar en esta etapa:

- Variables a estudiar:
 - Características y datos de la realidad territorial
 - Entorno socioeconómico
 - Realidades culturales
 - Situación política: constitucional, democrática, tensiones, conflictos, etc.
 - Antecedentes históricos
 - Políticas culturales pre-existentes
 - Marco jurídico competencial
- En el ciclo de una política cultural, el conocimiento de la situación de origen y los factores que configuran el contexto donde se ha de implementar, tiene una gran importancia e influencia en todo el proceso de elaboración.
- El análisis de las diferentes variables del contexto, alrededor del cual se construye una política cultural, es una contribución de base para la formulación de acciones que se adapten a la realidad territorial y rehuyan la aplicación de modelos prefigurados.
- Esta reflexión puede aportar las especificidades de una política cultural a partir de las identidades culturales existentes y de su articulación con las particularidades territoriales.
- Aceptar la complejidad de la fundamentación de la política cultural nos permite una verdadera diversidad cultural en un contexto en globalización.
- Las fuentes de inspiración (conceptual e ideológica) y los valores de referencia aportan un principio de idiosincrasia local–nacional y una forma de aportación de una cultura en el escenario global.

¹⁰ Morin, E (1999) : La tête bien faite. Repenser la réforme. Réformer la pensée. Ed. Seuil, Paris.

2. IDENTIFICACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LA POLÍTICA CULTURAL



Algunos expertos en políticas definen la identificación del problema o situación como el punto de origen de una política. En el caso de las políticas culturales consideramos conveniente situarla en un segundo nivel por la transcendencia de los factores anunciados en el apartado anterior sobre los antecedentes, que condicionan su propio proceso técnico de elaboración.

La identificación es la etapa más sensible y transcendente del ciclo de las políticas culturales, de la capacidad de apreciación y, sobretodo, en su formulación se construye la imagen central del objeto de una política.

En esta fase se puede apreciar a partir de los siguientes elementos:

2. IDENTIFICACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE UNA POLÍTICA

- 2.1. Apreciación y diagnóstico
- 2.2. La función de los agentes culturales
- 2.3. Relación entre política general y política específica
- 2.4. El proceso de formulación de respuestas
- 2.5. Valoración de los intereses colaterales
- 2.6. Justificación de la intervención pública

2.1. Un componente fundamental de la identificación es la apreciación–diagnos

esta lectura se realiza desde diversos niveles y grupos sociales y configura una primera apreciación de la necesidad de generación de una política.

- En este nivel podemos valorar la situación política general de los poderes del Estado, como de los otros agentes sociales (sector privado, sociedad civil, tercer sector, etc...) que nos aportan el nivel

de preocupación ¹¹ por el problema o situación diagnosticada. Elemento básico para valorar el nivel de representación existente en relación con el tema de la política. A menor representación y conciencia de la necesidad de una política, ésta puede quedarse al margen de la agenda por un período determinado.

- El grado de apreciación estará muy condicionado por el nivel del estado de opinión existente en un contexto por un tema determinado. En este sentido, el papel de los mass media y la interlocución de los agentes va a constituir un capital fundamental para construir los referentes a las respuestas que las problemáticas o necesidades culturales requieran.

2.2. Los agentes culturales como constructores de representaciones de identificación de una política.

Entendemos por agentes aquellos actores que intervienen, o pueden intervenir, en la articulación de las políticas culturales. Los agentes son una variable dinámica del entorno que van cambiando y evolucionando según el eje **espacio - tiempo – territorio**, y representan un factor determinante en la consolidación de la intervención social y una garantía democrática.

Las políticas culturales no pueden ponerse en marcha, o no existen realmente¹², si no es por medio de unos agentes o actores concretos, que entrarán en contacto y asumirán responsabilidades en relación con el problema o situación a tratar. En algunos casos existe un agente único promotor, pero en el mismo momento que actúa genera un proceso de extensión a otros que asumen un papel más o menos activo.

Algunos autores hablan de los agentes como “mediadores” que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes conceptuales que determinan la percepción del problema, necesidad o interés y que aportan, de alguna manera, propuestas y soluciones apropiadas.

- Los agentes culturales analizan e interpretan la realidad de la propia sociedad, aportando su perspectiva. Dan respuesta a sus problemáticas, demandas o necesidades, y auto-organizan su opinión y estrategias para conseguir sus finalidades.
- Los agentes culturales posibilitan y canalizan la participación y la incorporación de grupos e individuos a la acción comunitaria, facilitando un proceso de expresión de las necesidades para contribuir en que una acción se contemple como pública y social.
- Los agentes culturales son aglutinadores y creadores de estados de opinión sobre temas de su preocupación y sobre la creación de las condiciones necesarias para difundir sus opciones, con la finalidad de que se tenga en cuenta un determinado tema.
- Los agentes culturales pueden ayudar a estructurar y a construir las demandas de carácter social, cultural y educativo que concentran situaciones individuales o grupales, y puedan trasladarse de forma colectiva a las organizaciones y al aparato de la administración del Estado.

En este mismo sentido, hemos de resaltar la importancia de la posición que los agentes ocupan en el sistema de identificación, elaboración y toma de decisiones en el ciclo de las políticas culturales, ya que son los que formulan un "cuadro intelectual" en el que se desarrollarán las elaboraciones, negociaciones, conflictos y ejecución de una política.

¹¹ Preocupación o ausencia de ella, como nos recuerda la definición de políticas culturales de la Conferencia de México, Unesco 1982 :
“” Conjunto de prácticas sociales, conscientes y deliberadas, de intervenciones o ausencias de intervenciones””

¹² Excepto las políticas culturales autoritarias y fascistas que operan a través de un solo actor social y una sola interpretación cultural.

" La importancia y la complejidad de la funciones ejercidas por los mediadores en los procesos de elaboración y de puesta en marcha de una política pública, puesto que son ellos los que combinan las dos dimensiones fundamentales que se vuelven a encontrar siempre:

- la dimensión intelectual, es decir, los procesos de construcción de una visión del mundo que va a determinar la percepción de los actores interventores en el sistema de decisión;

*- la dimensión de poder, es decir, los procesos por los que se va a instaurar una nueva jerarquía entre los actores, uno de los grupos presentes, dejando aceptar su liderazgo en el sistema y su lugar central en los procesos políticos. "*¹³

En la actualidad, la interdependencia de las políticas culturales con otras políticas (desarrollo local, turismo, empleo, etc.), nos plantea la dificultad de diferenciación entre agentes culturales y otros agentes. La dimensión de la cultura como factor de desarrollo nos obliga a una lectura sobre los actores sociales con una visión muy holgada y dinámica, capaz de integrar las aportaciones de un amplio sector de agentes a la identificación y formulación de las bases de una política en clave de desarrollo.

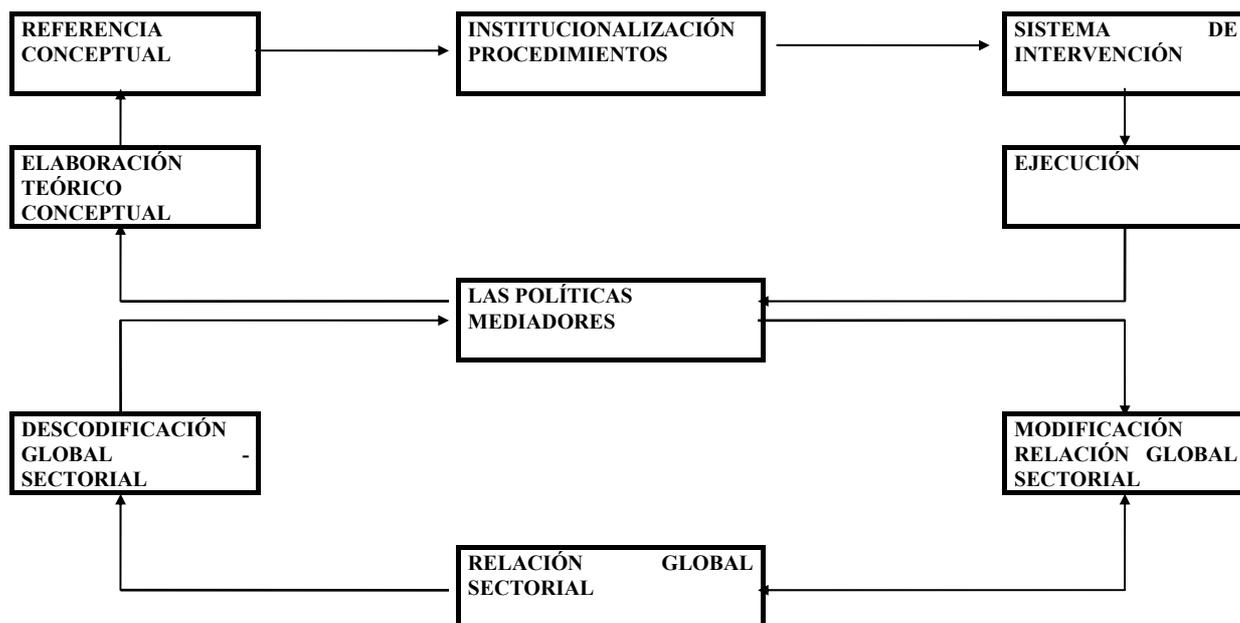
2.3. La relación entre la política global y la política específica

Las concepciones más tecnocráticas limitan una política a un programa de acción de una o más autoridades públicas o gobiernos, confrontándose a las posiciones que consideran a las políticas como un fenómeno fruto de una génesis social y como un proceso de mediación social. Como dice Muller (1990), *" El objeto de cada política pública es asumir los desajustes que pueden intervenir entre un sector y la sociedad en general"*.

De acuerdo con esta aportación, podemos considerar una política cultural como un proceso de mediación social entre los desajustes e interdependencias que se puedan dar entre un sector de la cultura y los otros ámbitos de la política en general.

Por esta razón no se puede aislar el análisis de las políticas en el campo de la cultura de las relaciones con otras políticas generales de la sociedad, aspecto que hemos observado de forma muy habitual entre los profesionales de la cultura, por su poca capacidad de estudio y análisis de una visión general de las políticas públicas. Con poca capacidad de interlocución con los principios y conceptos de otras políticas y entrar en procesos de aportar referentes culturales a estas dinámicas de codificación y descodificación que permitan situar las políticas culturales en un panorama más amplio.

Desde esta lectura existe una relación entre los aspectos, problemas y las situaciones globales de la sociedad y los sectoriales de un campo concreto. El contenido de una política, fruto de una necesidad o problemática, no se encuentra aislado de otras situaciones más amplias, como podemos observar en el cuadro siguiente:



Adaptado de Muller (1990)

Las políticas sectoriales del campo cultura se modifican, transforman y evolucionan de forma dinámica en la relación, directa o indirecta, con otros sectores. La relación de prioridad, importancia o dependencia entre los aspectos globales y los aspectos sectoriales permite que un sector determinado evolucione o no.

En este sentido, unas políticas públicas actúan de mediadoras recibiendo una influencia de esta relación global sectorial, a la que puede modificar. La modificación / descodificación toma unas características más amplias en la medida que permite la acción o reconoce que una política (mediadora) puede actuar modificando este proceso.

En la medida que la relación global-sectorial se establece de forma normalizada y legitimada, por unos derechos reconocidos y el desarrollo de una legislación, se dan las condiciones para el desarrollo de unas políticas que puedan incidir como elementos mediadores de la acción sobre la comunidad y los ciudadanos.

2.4. El proceso de formulación de respuestas

En el ciclo de la identificación de una política los diferentes agentes, de acuerdo con sus posibilidades y situación, proceden a construir y formular hipótesis de solución a la realidad diagnosticada. Es difícil la

¹³ MULLER, P., (1990): *Les politiques publiques*, Paris, PUF

formulación de una política para un contexto determinado si no se pueden elaborar soluciones y propuestas idóneas para su realidad.

El conjunto del sistema político (próximo y global) ofrece unas condiciones determinadas para la formulación de respuestas a los interrogantes o necesidades planteadas. En este momento del ciclo serán determinantes las capacidades y condiciones del contexto¹⁴ para el fomento de la participación de todas las fuerzas sociales en clave de la aportación intelectual, como hemos planteado anteriormente, a las posibles soluciones. En este sentido podemos definir como determinantes los siguientes aspectos:

- La capacidad de construcción de las demandas (expresadas o latentes) y las necesidades culturales (de interés general).
- La capacidad de búsqueda y formulación de soluciones a los problemas que plantea el diagnóstico.
- El nivel de conocimiento disponible sobre el tema o campo de actuación, muy relacionado con el grado de investigación para aportar una base conceptual a las respuestas. La información y documentación a nivel interno y externo
- La capacidad de integración de las aportaciones y experiencias de otras realidades contextuales, y de asumir la emergencia de lo que en política se denomina necesidad comparada
- La capacidad de legitimar la propuesta por medio de los instrumentos de decisión política democrática, es decir, la incorporación en las agendas políticas de varios grupos políticos y una opinión generalizada entre la población.

2.5. Valoración de los intereses colaterales

Alrededor de un tema de interés general siempre se presenta un campo de influencia más amplio de efectos agregados a las respuestas o soluciones que una política propone. En este sentido, la etapa de identificación ha de proceder a una valoración detallada y justificada de los efectos directos, indirectos e inducidos de la propuesta de intervención. El estudio y análisis de estos elementos permite una mayor visibilidad de las representaciones y les aporta una perspectiva multidimensional imprescindible en la búsqueda de soluciones complejas. Toda política siempre encuentra sinergias, oposiciones, contradicciones y efectos perversos que se han de valorar en su justa medida para aportar una solución eficiente.

2.6. Justificación de la demanda de acción – intervención pública

Al final del ciclo de identificación, una política cultural ha de encontrar las bases para la justificación de una intervención en el campo del interés general, es decir del servicio público. En este sentido hemos de profundizar en la realidad actual de las estructuras administrativas de los Estados, del sentido actual que puede adquirir el concepto del interés general. La realidad del sector cultural nos evidencia las arcaicas

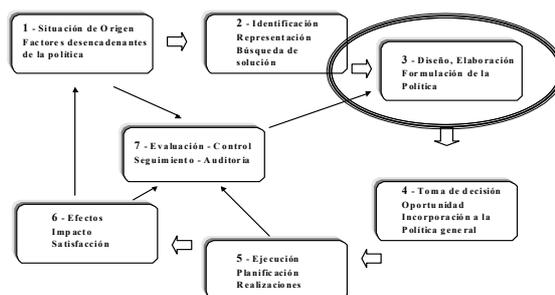
¹⁴ Por esta razón el capital humano y la capacitación se convierten en un elemento fundamental para crear las condiciones de implementar políticas en clave de desarrollo.

concepciones de la dicotomía entre privado y público; la acción del Estado como exclusiva y patrimonio de lo público y el mercado como paradigma de lo privado.

Los nuevos enfoques de la gestión pública de las administraciones del Estado, la asunción de servicios públicos desde estructuras privadas y la emergencia de un tercer sector (o tercer sistema) cada vez más importante ¹⁵ nos evidencian la necesidad de un cambio de registro en estas concepciones. Lo público no es patrimonio de las administraciones de los Estados, aunque sí son responsables de la elaboración de políticas públicas. Y otros agentes pueden gestionar problemáticas de interés general desde estructuras del tercer sector o del sector privado. En este dilema se encuentra la definición de una política, como observaremos en el próximo apartado.

¹⁵ Tanto al nivel de su aportación al PIB de muchos países desarrollados como de su potencial como agente de desarrollo en los países del sur.

3 DISEÑO, ELABORACIÓN Y FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA CULTURAL



En el ciclo de las políticas culturales, la etapa o el momento del diseño y formulación es a la vez el momento más técnico y político. Coinciden la capacidad de estructuración de una respuesta diagnosticada y representada en forma de plan de acción ejecutable, y la capacidad de integración en una agenda política y en una graduación de intereses y prioridades generales.

El diseño de una política se fundamentará en los elementos de las etapas anteriores que ayudan a su justificación y argumentación pero que han de concretarse para la toma de decisiones. En esta fase podemos considerar los siguientes factores:

3. DISEÑO, ELABORACIÓN Y FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA CULTURAL

- 3.1. Aspectos técnicos
- 3.2. Aspectos políticos

3.1. Al nivel de los aspectos técnicos:

Sin entrar en detalle de las diferentes técnicas de formulación de políticas¹⁶, podemos considerar como imprescindible el dominio de unos instrumentos y unos recursos.

. Algunos autores hablan de los recursos necesarios para aplicar una política en un sentido amplio:

*“Recursos de tipo normativo, entendidos como la capacidad restringida, y a veces muy monopólica, de producción y cambio de normas de carácter vinculante;
Recursos políticos, entre los que es necesario incluir los de carácter simbólico - ideológico, los de capacidad de elaboración programática y los de agregación y movilización social;
Recursos cognitivos, definidos en la doble cara de capacidad técnica y operativa, y del grado de información que se dispone”*.¹⁷

¹⁶ De difícil incorporación por los propios límites del capítulo. Hemos seleccionado los aspectos que pueden aportar más reflexión en la singularidad del proceso de elaboración de políticas culturales de acuerdo con nuestra propias experiencias y estudios.

Por otro lado, Horber - Papazian ¹⁸ presenta los siguientes elementos técnicos a considerar para el buen desarrollo y aplicación de una política:

Elementos organizativos :

- agentes de gestión de las competencias
- calificaciones profesionales y su adaptación a los destinatarios de la política
- organización territorial, competencias y responsabilidades
- papel del sector público, asociativo y privado

Recursos financieros:

- tratamiento presupuestario
- porcentajes de aportaciones de la financiación etc.

Instrumentos y procedimientos administrativos

- estructuras administrativas
- descentralización
- aparato de gestión

Para este cambio de perspectiva será necesario crear condiciones de implantación de unas políticas culturales a partir de la realidad del conjunto de actores sociales y la situación del contexto de referencia. La elaboración ha de centrarse en las potencialidades reales o en el desarrollo de nuevas, pero con una gran dosis de adecuación y realismo. Esta posición es consecuencia de los excesivos triunfalismos o declaraciones de intenciones que rodean un gran número de programas políticos en el campo de la cultura, sin una mínima concreción de sus planes de ejecución.

Este fin el desarrollo de las políticas culturales requiere procesos de análisis y valoración más consistentes que permitan el diseño y planificación con buenas decisiones adecuadas a la realidad. Integrandos diferentes perspectivas, además de los recursos y elementos propuestos por los autores citados, proponemos los siguientes elementos:

- Estudio del **grado de POSIBILIDAD** de desarrollo de una política en un marco territorial determinado:
 - Posibilidad de gestión
 - . de las instituciones, asociaciones, entidades promotoras
 - . de la problemática, necesidad o contenido de la política
 - . de las relaciones entre los agentes que han de intervenir
 - Posibilidad de estructuración de una administración
 - . a nivel público
 - . a nivel territorial
 - . a nivel de los otros agentes
 - Posibilidad de dinamización de los recursos comunitarios y la participación social
 - Posibilidad de implementación en un contexto y un momento determinado

¹⁷ GOMÀ, R.; SUBIRATS, J., (1993): "L'elaboració pluralista de les polítiques locals, el paper de les ONG", a: *Revista del Cifà*, núm.12, setembre, pàg.19-23.

¹⁸ HORBER-PAPAZIAN, K., (1990): *Evaluation des politiques publiques en Suisse*, Lausanne, PPU Romandes.

- Estudio del **grado de DISPONIBILIDAD** de los recursos convenientes para la implementación de una política
 - Disponibilidad de competencia técnica, científica y tecnológica
 - Disponibilidad de mano de obra especializada (capacidad de trabajo)
 - Disponibilidad de recursos humanos capacitados y profesionalizados
 - Disponibilidad de recursos materiales e infraestructurales
 - Disponibilidad de recursos económicos

En resumen, una mayor información sobre el contexto que envuelve los procesos de elaboración y permita la toma de decisiones con una mayor capacidad de interlocución real con otras políticas, estrategia necesaria para encontrar nuevas prácticas de integración de las políticas culturales en el conjunto de la acción pública.

En esta línea, podemos afirmar que el desarrollo de las políticas culturales necesita un aumento considerable de reflexiones sobre el papel de los diferentes agentes. Pero también observamos las confusiones existentes entre las finalidades y políticas en los diferentes agentes de la intervención social y las dificultades para encontrar nuevos acoplamientos a este contexto.

Elementos que pueden concretarse en :

- Desarrollo de objetivos y finalidades concretos
- Concreción de la política en planes, programas y proyectos
- Desarrollo de un planeamiento estratégico adecuado a la temporalidad
- Modelos de gestión
- Niveles de legislación normativa necesarios
- Recursos económicos disponibles
- Función que se otorga a los diferentes agentes culturales
- Interacción con otras políticas

3.2. Al nivel de los aspectos más políticos.

En primer lugar, una política cultural ha de formularse con realismo y pragmatismo en relación con la situación política general, a nivel local, nacional, internacional, situando la propuesta en este contexto.

A otro nivel, una política no puede extraerse de una lectura objetiva y realista de la situación socio-económica de su contexto con todas sus repercusiones y viabilidad.

Estas dos primeras consideraciones han de encontrar su vínculo entre la justificación de la política cultural en sus aportes a la realidad política general y las repercusiones de la ausencia de la cultura, en el contexto de la intervención general (pérdidas y coste de oportunidad).

Otros elementos a considerar:

- El estado de opinión de la población, agentes culturales y líderes de opinión del sector
- Nivel de presión social sobre el tema
- Oportunidad de la acción en el contexto más amplio
- Nivel de innovación que aporta
- Plusvalías sociales, políticas, económicas y cognitivas

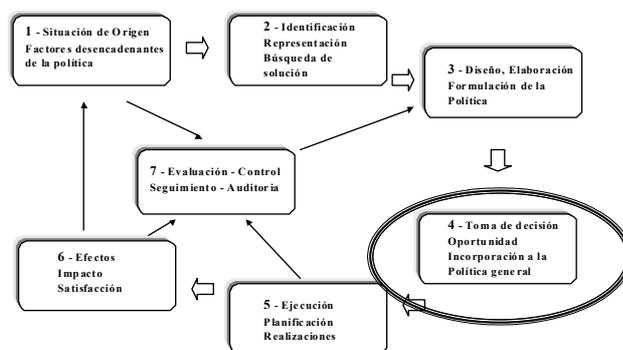
- Valoración de su impacto en clave de desarrollo
- Relación de las políticas culturales con otras políticas
- Aportes a clima de cohesión social
- Soluciones que aporta a problemas reales
- Nivel de prioridad con otras necesidades

No podemos olvidar que en el campo de las políticas culturales públicas la formulación técnica de propuestas ha de resolver la decisión fundamental sobre el interés general. El sistema político, dentro de sus posibilidades y competencias, decide qué aspectos de la vida cultural se asumirán por la vía del sistema público y cuáles por la vía del mercado, como se refleja en el cuadro siguiente. Pero sobre todo, como se va a intervenir en la amplia gama de posibilidades y formas de sistemas mixtos, los cuales presentan un gran potencial de regulación del simple mercado y se alejan de las ineficaces estructuras burocratizadas. El Estado también ha de asumir las responsabilidades propias de su propia legitimidad, es decir el interés general y la gestión de la dimensión política de la cultura, que como patrimonio colectivo no puede dejarse al margen de la acción pública en la forma más adecuada a la realidad del contexto y a las formas culturales de cada comunidad.

Las diferentes formas de canalizar la intervención cultural, del Estado o de otros agentes, estarán influenciadas por la concepción de servicio público, como por la opción o selección de los aspectos que se han de intervenir desde esta perspectiva y los que el sistema deja en manos del mercado o sin intervenir.



4. LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE UNA POLÍTICA CULTURAL



El estudio y análisis de la evolución del sector cultural nos evidencia la gran dificultad de concretar y decidir políticas culturales activas más allá de las declaraciones de intenciones o de la formulación de finalidades sociales de carácter general. Muchas realidades nacionales o locales se caracterizan por la ausencia de decisiones en muchos sectores de la vida cultural de la población. Algunos manifiestan que no hay políticas culturales pero, como ya hemos expresado en la primera parte de este capítulo, la no intervención en cultura es una forma de política que deja la vida cultural a merced del interés individual, del mercado y de grupos sociales determinados.

En un primer estadio las decisiones en políticas culturales se observan, en el sector público, en la destinación presupuestaria de las cuentas del Estado y las formas indirectas de fomento a la acción cultural por medio de exenciones fiscales, reducción de aranceles, protección del mercado interior, fomento de incitativas de desarrollo cultural, financiación blanda u otras formas de ayuda indirecta.

El sector privado y tercer sistema se puede valorar por su importancia en el PIB de un país, una región o una ciudad. Pero también por las funciones de suplencia en sectores que se podrían considerar de interés general. No podemos olvidar el rol de los mecenas, coleccionistas, sociedad civil, etc... en el fomento de la cultura y las artes y, sobretodo, en la conservación de la memoria colectiva.

Dentro del ciclo de las políticas culturales la fase de toma de decisiones es el momento clave de la concreción de una política que a partir de sus legítimos representantes decide una opción dentro de un conjunto de posibilidades.¹⁹

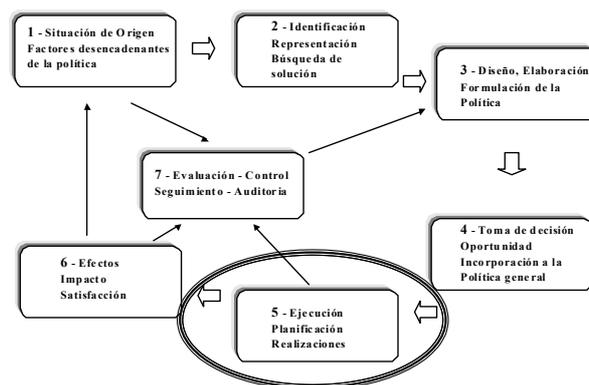
En el proceso de toma de decisiones podemos considerar:

- Nivel de responsabilidad del organismo decisor
- Competencias legales para la toma de decisiones en este campo

¹⁹ Siempre hemos manifestado que la gestión de políticas culturales es la gestión de lo opinable, donde los esfuerzos por la objetividad siempre se encuentran con grandes dificultades de argumentación. Quizás en ello esta la especificidad de la gestión de la cultura y la base de comprensión de la complejidad de la diversidad cultural

- Legitimidad política y democrática
- Oportunidad de la decisión en un momento determinado
- Incorporación en agendas políticas de otros sectores u otras políticas colaterales
- Estados de opinión que genera la decisión
- Nivel de visibilidad y explicación de la propuesta que se ha tomado en cuenta
- Función que va a desarrollar la política decidida en el conjunto de las políticas públicas y la vida cultural de la población
- Encargos o mandatos concretos que aporta al poder legislativo, ejecutivo y a los diferentes agentes sociales
- Aspectos técnicos que incorpora:
 - Recursos económicos
 - Recursos infraestructurales
 - Nivel de posibilidad de gestión
 - Aspectos derivados de la delegación: descentralización, gestión delegada, etc..
 - Sistemas de control y seguimiento
 - Indicadores de evaluación e impacto

5. EJECUCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN



Cuando una política cultural está efectivamente definida y decidida entra en la fase de ejecución o aplicación por medio de las acciones que incorpore. La ejecución se puede considerar como la etapa intrínsecamente política, es decir poner en marcha todos los aspectos establecidos e intentar responder por medio de la acción a las finalidades y a los problemas diagnosticados en las fases anteriores. Por esta razón consideramos la ejecución como el núcleo del proceso y un fin en si mismo. No podemos considerar una política si no se ha ejecutado realmente, como ya manifestamos anteriormente.

La ejecución de una política estará condicionada por diferentes elementos:

- Por su propio contenido
- Por su ámbito de territorial (local, regional, nacional, internacional)
- Por el nivel de complejidad de sus planteamientos (resultados tangibles o subjetivos)
- Por la exigencia de sus objetivos a escala temporal (corto, medio y largo plazo)
- Por el tipo de resultados esperados
- Por el nivel y forma de participación de diferentes agentes
- Por el tipo y número de organizaciones que van a ejecutar la política
- Por el volumen económico y su tipología de gasto (inversión, producción, difusión, promoción, etc...)
- Por el modelo de gestión (pública, privada, mixta)
- Por la existencia de marcos legislativos adecuados o su capacidad de proponerlos

En el enfoque de la ejecución de una política cultural hemos de tener en cuenta el modelo de gestión seleccionado y sus condicionantes legales y normativos en cada país, pero principalmente la orientación de sus estructuras en clave de:

- Administración tradicional del modelo burocrático: Orientada a llevar a término la política desde estructuras más dedicadas al procedimiento y a la supeditación de los objetivos a las

normas administrativas. En este enfoque el nivel de ejecución y alcance de los resultados estará muy influenciado por el peso de la estructura y sus límites. En este marco la ejecución de la política estará dominada por el cumplimiento del proceso más que por la consecución de resultados. De la misma manera la responsabilidad se va a diluir en la institución y únicamente al nivel de la representación política

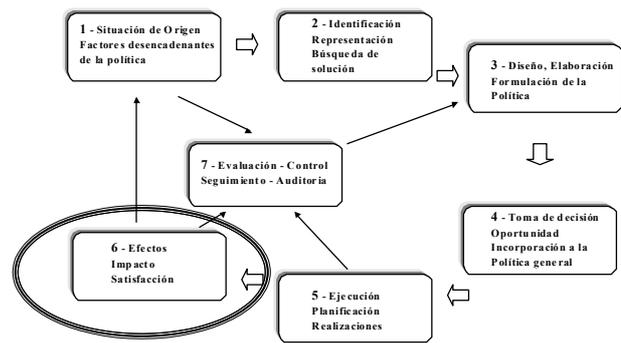
- Gestión por medio de modelos gerenciales: Orientada a un trabajo de delegación en cuadros directivos para la ejecución de proyectos con resultados previstos anteriormente y con una delegación o autonomía en sus formas de ejecución. La responsabilidad es más técnica dejando en los órganos de representación la responsabilidad de selección de buenos equipos de trabajo. La metodología de gestión está centrada en proyectos y en la disponibilidad de unos recursos que se controlan únicamente por el marco normativo vigente.
- No podemos olvidar la riqueza y desarrollo de modelos mixtos de acuerdo con las diferentes estrategias u objetivos de una política

Otro aspecto a considerar, en la ejecución de una política, es el tipo de planeamiento estratégico más adecuado a sus objetivos. Una política cultural que pretenda ser efectiva ha de incorporar un plan de acción temporal de acuerdo con sus postulados y finalidades. En este sentido consideramos conveniente una buena adaptación de estas técnicas a la naturaleza específica de las políticas culturales. Evitando el deslumbramiento de la ilusión tecnocrática por sistemas más propios del sector productivo que de otras finalidades que incorporan las políticas culturales. Sin desmerecer la necesidad de planeamiento estratégico en la gestión cultural consideramos conveniente, según dice Mintzberg, aplicar una planificación artesanal y blanda con capacidad de adaptarse a los cambios que la misma acción va generando. En cultura es muy difícil prever todos los aspectos de una ejecución ya que su acción es muy intensiva en variables humanas y de una gran sensibilidad social y simbólica

La ejecución de las políticas culturales implica:

- Definir muy bien el encargo de todas las acciones previstas a las organizaciones del Estado, al sector privado, al tercer sector y a la sociedad civil.
- Disponer o institucionalizar las organizaciones que han de asumir los encargos
- Definir las acciones derivadas de la acción directa de las acciones de delegación por medio de procesos de facilitación a los otros agentes
- Capacidad de resolver los problemas que se vayan derivando de la aplicación de la política
- Proponer cambios de acuerdo con los efectos observados y los medios de control disponibles
- Capacidad de negociación e interlocución con los diferentes actores culturales

En esta fase del ciclo podemos disponer de los análisis realizados en el apartado 3.1. sobre los recursos disponibles.



El ciclo de una política cultural se cierra con el conocimiento y valoración de los efectos provocados en la situación que pretende incidir. Diferenciamos esta etapa sobre la apreciación y seguimiento del impacto, efectos, soluciones y resultados de los procesos propios de evaluación²⁰ por dos razones;

- consideramos que el registro, observación y recopilación de datos sobre una política es una función que se ha de incorporar en el mismo ciclo de la ejecución (o como una parte de la gestión de control),
- las reflexiones sobre evaluación de políticas culturales tienen muchas lecturas y orientaciones, pero es difícil plantearlo dentro del mismo ciclo, aunque desde una perspectiva teórica así tendría que ser, ya que han de participar agentes externos y en acciones realizadas un tiempo después de su ejecución (post).

La apreciación de los efectos de una política es un conjunto de acciones e instrumentos que se articulan de forma muy dinámica y en el mismo período de tiempo de su ejecución. Suministran un nivel de información imprescindible para la gestión y la toma de decisiones a lo largo del periodo de aplicación de la política. Por otro lado formalizan un conjunto de datos que pueden ser herramientas para procesos de evaluación posterior.

En primer lugar hemos de destacar que la apreciación de los efectos de una política estarán íntimamente relacionados con el nivel de concreción de sus objetivos y el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento en las formas de gestión de sus acciones. Por otro lado los resultados se podrán observar en la medida que estén definidos previamente en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas. Estos requisitos nos permitirán ejercer el análisis del impacto o resultado de la forma más objetiva posible. No podemos olvidar

que una parte de las acciones culturales tienen un alto valor simbólico o intangible de difícil registro en los sistemas ordinarios de seguimiento y evaluación.²¹

En este nivel del ciclo de las políticas culturales podemos observar los siguientes elementos:

- Existe la dificultad de valorar de forma clara y explícita la atribución de resultados a la acción propia de la política. En el sector de la cultura, y sobretodo en dinámicas de desarrollo, muchas veces sus resultados son el producto de diversas variables, entre ellas la acción cultural
- Por otro lado también es difícil valorar, aunque sería de una gran utilidad, los efectos de la política cultural en otros sectores, es decir la plusvalía que aporta la cultura a otros resultados. Ejemplos de estos efectos se pueden observar en la relación entre patrimonio cultural y turismo, cohesión social y vida cultural, cultura y empleo, etc..
- Por esta razón podemos valorar los efectos directos, indirectos y colaterales de la política cultural, siempre desde la dificultad de delimitación de la causa o el impulso. En esta línea de reflexión también se ha observado una relación entre los efectos previstos y los efectos no previstos. Estos muchas veces no se corresponden con el diseño de la política pero nos aportan unos resultados integrables en el conjunto de realizaciones atribuidas.
- La acción de seguimiento más clásica, en los modelos de gestión, se orienta a analizar el grado de eficiencia, es decir de alcanzar los objetivos que la política había incorporado en sus postulados. Un factor imprescindible para el desarrollo de esta etapa es la incorporación de sistemas de información, estadística y monitorización de resultados y datos disponibles de la acción de la propia política.
- Si consideramos las políticas culturales como campos de complejidad, tal y como hemos presentado anteriormente, este planteamiento nos reclama una mayor atención a los procesos y dinámicas sociales, y no únicamente a los resultados, como generadores de conocimiento y experiencia para nuevas situaciones. Por esta razón la valoración de los procesos, entendidos como un efecto de la política, reclama instrumentos de observación y análisis a partir de nuevas metodologías y formas de participación social mucho más compartidas.
- El nivel de satisfacción o insatisfacción de la población en general o de grupos sociales determinados es una de las variables importantes de la valoración de los efectos de una política. Con las normales reservas ante la posible utilización exclusivamente de estos datos como herramienta de análisis o evaluación debido a la posibilidad de manipulación de los estados de opinión. En este apartado, junto a la variable popularidad de los responsables políticos o directivos de la política cultural, hemos de considerar el efecto en clave de repercusiones políticas muy condicionadas por el papel de los medios de comunicación y la acción de grupos de presión de carácter social, económico o político.
- La variable tiempo de los efectos de la acción cultural incorpora una nueva dificultad en muchos aspectos del estudio del impacto de una política cultural. La desventaja son los períodos que necesita la cultura para asentar una acción o poder valorar sus efectos o procesos muy diferentes de otros indicadores de gestión de otros campos.²²

Al final del ciclo de una política cultural siempre encontraremos nuestra propia situación o realidad, la cual nos evidenciará los cambios que se han producido por la propia dinámica social o por el efecto de la intervención.

A pesar de todos los elementos técnicos y formales, el valor más importante del diseño de una política se encuentra en el grado de adecuación al contexto del conjunto de sus propuestas e intervenciones. Y, sobre todo, de su influencia en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y en los procesos de desarrollo integral.

²⁰ No incorporamos una reflexión más amplia sobre la evaluación ya que forma parte de otro capítulo de este libro.

²¹ La reflexión sobre indicadores culturales es una tarea difícil pero que últimamente se ha avanzado mucho si nos atendemos a las aportaciones del Informe Mundial de la Cultura (Unesco) y de “In from the margins” del Consejo de Europa.

²² “... el ritmo de cambio social que genera la ciencia es tan rápido, que la cultura no puede asentarse (...) Si cultura son todas aquellas actitudes que aceptamos como evidentes, la ciencia no permite su asentamiento, porque innova muy deprisa y no permite generar consensos culturales acerca de ciertas conductas” LAMO DE ESPINOSA, E.(1996): Sociedades de cultura, sociedades de ciencia, Madrid, Nobel.

Alfons Martinell Sempere
Titular de la Cátedra Unesco: Políticas culturales y cooperación
de la Universidad de Girona (España)
Presidente de la Fundación Interarts. Barcelona

dir.cunesco@udg.es

diciembre 2000