

# Política cultural en Aragón, multipolarización asimétrica institucional y atomización estructural

Alexia Sanz Hernández

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA – alexsanz@unizar.es

**Resumen:** La acción cultural de las políticas públicas en Aragón, enmarcada también en la complejidad institucionalizadora que caracteriza las políticas culturales españolas de los últimos treinta años, manifiesta una materialización distintiva asentada especialmente en los modos interaccionales entre los diferentes actores (sector público, privado o asociativo), cuyo rasgo más destacable es la tendencia a la multipolarización y asimetría estructural de las instituciones culturales. Este complejo proceso no es sino el reflejo de los flujos de sentido relacional mediadores y la pugna identitaria entre todos los micro-territorios e instituciones (que los representan). La diferenciación funcional ha llevado a la creación de redes, sistemas o estructuras institucionalizadoras por todo el territorio que no obstante, no ha evitado la excesiva atomización del campo cultural.

**Palabras clave:** Política cultural, Aragón, complejidad, multipolarización, atomización.

**Abstract:** *Cultural action of public policy in Aragon, discursively inspired in prevailing approaches in the rest of Spain, has some territorial peculiarities but also emphasizing that institutionalization and complexity characteristic of Spanish cultural policies of the past thirty years.*

*This distinctive materialization especially sits in interactional modes among different actors (public, private or voluntary sector) whose most notable feature is the tendency to the multipolarization and structural asymmetries of cultural institutions. Functional differentiation is the answer to the complexity, resulted in creation of networks, systems or structures that nevertheless have not prevented the excessive fragmentation of the cultural field.*

**Keywords:** *Cultural policy, Aragon, complexity, multipolarization, atomization.*

## 1.- Introducción: Complejidad distintiva del sistema cultural aragonés

Puede decirse que la política cultural aragonesa de los últimos treinta años más que ser un sistema de resolución de problemas ha supuesto una encrucijada de búsquedas y desencuentros en la interacción cultura-estado.

Como en otros sistemas culturales, la complejidad progresiva y el intento permanente de sistematización ordenadora por parte del orden político autonómico han estado presentes. El estudio de dicha complejización y sistematización ha sido el eje

axial de la amplia investigación sobre política cultural en Aragón impulsada desde 2008, en la que se funda este trabajo<sup>1</sup>.

Desde un punto de vista teórico el análisis se soporta sobre el neoinstitucionalismo sociohistórico, atendiendo tanto a las instituciones y estructuras como a los flujos relacionales, enfoque clave para entender las dimensiones culturales de la sociedad actual (Appadurai, 2008). Metodológicamente, se asienta especialmente sobre la revisión documental de presupuestos de gastos y de composiciones orgánicas de las instituciones más representativas de Aragón (Gobierno de Aragón, diputaciones provinciales y seis ayuntamientos de localidades relevantes y significativas desde un punto de vista cultural). Igualmente, se ha realizado un análisis del discurso plasmado en las comparecencias políticas en sesiones plenarias y comisiones informativas de las Cortes de Aragón. A dichos análisis, presupuestario, orgánico-funcional y del discurso político, se ha sumado el realizado del material recogido a partir de las veinticuatro entrevistas realizadas a diversos actores de la política cultural aragonesa, (representantes de diferentes instituciones, territorios, sectores y niveles).

En líneas generales podemos avanzar que la complejización de lo institucional cultural en Aragón se ha traducido en la aparición de una gran variedad de estructuras de elaboración y puesta en marcha de políticas culturales regidas, en primer lugar, por una lógica en la toma de decisiones carente de la racionalidad a la que en su devenir los mismos sistemas parecen tender. Segundo, por una ampliación de los objetivos (ambiciosos, heredados, descontextualizados, problemáticos o cuestionados, pero apenas explicitados en modelos, estrategias o planes). Y finalmente, por el desdibujamiento de fronteras entre los ámbitos de intervención. La institucionalización creciente y tardía de las políticas culturales en Aragón tomará forma sobre los elementos sobresalientes siguientes:

Primero, y en relación con la cuestión competencial, cabe decir que aunque las competencias están asignadas por ley, los diferentes niveles administrativos aragoneses (uno más que en otros contextos autonómicos, al aparecer las comarcas a mediados de los noventa), han ido asumiendo competencias o responsabilidades en materia cultural, de manera independiente, autónoma y en general descoordinada.

Segundo, puede enfatizarse que el desarrollo de las estructuras administrativas ha sido excesivamente atomizado, al igual que autónoma ha sido la organización de sus servicios, generando estructuras formales notablemente diferentes entre sí, con acentuaciones, intensificaciones o dotaciones muy divergentes.

---

1. El presente artículo recoge algunas reflexiones sustentadas en la investigación sobre políticas culturales en Aragón realizada en el marco del proyecto "El sistema de la política cultural en España", CSO2008-05910/SOCI, 2008-2011.

Tercero, el papel que ha jugado el Gobierno de Aragón (GA) no ha potenciado en la práctica la generación de marcos formales y estables desde los que atender a relaciones interinstitucionales que articularan el sistema cultural con cierta coherencia y globalidad, y no ha evitado la tendencia individualista a la elaboración de micropolíticas culturales autónomas, diversas y dispersas por todo el territorio. No pocas veces las políticas propuestas han sido divergentes en sus objetivos, contenidos o intereses generando pugnas no siempre explícitas o comprensibles que forman parte del juego político, identitario y territorial.

Cuarto, el desarrollo normativo en materia de cultura en Aragón ha ayudado poco en la articulación, fortalecimiento e impulso de las relaciones institucionales, dejando grandes vacíos que, en ese marco aislacionista, ya sea desde la intención política ya sea desde el nivel técnico, las diferentes administraciones han debido resolver.

Quinto, la mayor parte de las relaciones se asientan sobre estructuras informales, dada la inexistencia generalizada de marcos reguladores interaccionales. De modo que las interacciones dependen en gran medida de la buena disposición de los diferentes niveles o grupos implicados, de su capacitación técnica, su peso político, su capacidad o dependencia económica y el grado de voluntarismo o implicación personal de individualidades más que de colectivos.

Así pues, en este artículo, tras desgarnar unos breves pero necesarios apuntes histórico-contextuales focalizamos nuestra atención en dos procesos conformadores de la complejización mencionada. A saber, la territorialización y expansionismo de la política y acción cultural por parte de la administración pública aragonesa, por un lado, y la multipolarización asimétrica y atomización de las estructuras culturales creadas, por otro. Mostraremos que estos complejos procesos no son sino el reflejo de los flujos de sentido relacional (y el sentido de los flujos a su vez) que median en la relación y pugna identitaria entre los micro-territorios y las instituciones (que los representan) en los que se fragmenta administrativamente la comunidad aragonesa.

## **2.- La política cultural aragonesa, trazos de su historia complejizadora reciente**

El presente año se cumplen tres décadas del Estatuto de Autonomía Aragonés. Desde un punto de vista analítico puede considerarse que culmina un ciclo que se inició con la herencia de la cultura de la resistencia. A esta en Aragón le sucedieron políticas culturales ambiguas y poco afortunadas asentadas sobre debates inconclusos (primero en el marco de la eclosión identitaria, y luego en el de la vertebración y el desarrollo territorial). Dichas propuestas políticas alternaban o combinaban sin racionalidad visible la idea de la preservación y generación de valores simbólicos, la protección del considerable patrimonio aragonés y el deseado desarrollo socioeconómico territorial. El ciclo expansivo y complejizador acaba con el tímido despertar

de un frágil tejido cultural empresarial que, uniendo su voz a otras emanadas del mundo de la cultura aragonesa, hoy exige *+cultura*. Es la respuesta reivindicativa a la drástica reducción presupuestaria en materia cultural y a la presentación de la política cultural del nuevo equipo de gobierno del Partido Popular (PP) en las Cortes, el 28 de octubre de 2011. En el manifiesto firmado por una treintena de asociaciones profesionales y empresariales se demandaba entre otros desarrollos: Ley de cultura, Plan estratégico de la cultura, Consejo Aragonés de la Cultura y las Artes, Código de buenas prácticas o Plan de Promoción Exterior de la Cultura Aragonesa.

Ciertamente, las tres últimas décadas han acumulado déficits históricos de gran trascendencia en materia de conceptualización e intervención cultural, y aunque la cuestión es de capital importancia, la labor del GA y de su parlamento se ha centrado en la búsqueda de referentes y acciones muy llamativas pero poco resolutivas para el precario panorama cultural en el territorio aragonés. Muy llamativas, porque el gran peso del debate lo acaparan las obras y los proyectos emblemáticos, de gran peso mediático y de imagen, que atañen fundamentalmente a la ciudad zaragozana y el entorno de la capital autonómica, o que se plantean como carta de presentación y posicionamiento de Aragón dentro del panorama cultural nacional e incluso internacional. Poco resolutivas porque apenas se ha podido traducir en apuestas culturales de primera línea o vanguardistas capaces de constituirse como referentes culturales regionales. Algunas como el Centro Dramático de Aragón, el Centro de Arte y Naturaleza en Huesca o el Museo Pablo Serrano se han materializado con mayor o menor acierto. Otras como el desafortunado Teatro Fleta, el Espacio Goya, la recuperación de la cúpula *Regina Martyrum* del Pilar de Zaragoza, la Orquesta Sinfónica de Aragón o la Ley de Lenguas, se han arrastrado sin cristalizar satisfactoriamente.

De modo que puede afirmarse que la institucionalización de las políticas culturales en Aragón se ha desarrollado con impulsos inerciales que respondían a tendencias generalizadas de la sociedad occidental en la que el ensanchamiento de la esfera cultural es una realidad (Rodríguez, 2007:12): crecimiento de los consumos artísticos y culturales, de la práctica amateur, de la industrias culturales, de las instituciones artísticas clásicas, del cuerpo profesional de gestores culturales y de la presencia del sector público. Por ello mismo y en términos generales, igualmente puede anticiparse que estos desarrollos han tenido poco que ver con una acción directa de determinados partidos políticos en el gobierno aragonés o con una lógica racionalizadora estratégica e intencionada. Más bien han estado directamente relacionados con la caracterización sociodemográfica del territorio<sup>2</sup>, con los rasgos internos del propio

---

2. Zaragoza cuenta con 700.765 habitantes según el padrón de 2011, que supone el 53,3 % de la población regional (1.314.906 aragoneses). El setenta por ciento de la población vive en solo 14 ciudades, de las que solo dos además de Zaragoza superan los 35.000 habitantes: Huesca con 53.049 y Teruel con 35.288.

sector cultural y con el perfil identitario de la comunidad. Aún así se considera oportuno mostrar en este punto unos breves apuntes cronológicos sobre las diferentes fórmulas de gobierno autonómico y algunas cifras e indicadores contextualizadores de la complejización analizada, asociados a las diferentes etapas políticas, para pasar en los siguientes puntos a atender a esos otros elementos portadores de interesantes derivadas político-culturales.

Pueden identificarse esencialmente tres fases. La primera, comprendida entre 1983 y 1993, se caracteriza por la relevancia en el peso específico de la dedicación presupuestaria cultural, el incremento del gasto cultural y la importancia de lo cultural en el conjunto de las políticas públicas (al no atender a otras grandes competencias).

La fase preautonómica de predominio regional y nacional de UCD caracterizada por la inestabilidad política y la fragilidad institucional, da paso a la victoria socialista en mayo del 83 con José Bada como responsable de la política cultural. Este momento testimonia una clara intencionalidad política de inversión en cultura que se materializaba en un importante esfuerzo presupuestario (con un promedio de dedicación a cultura del 3,8% del presupuesto total del GA). El gasto cultural por habitante, insignificante en 1983 con 12 pesetas, pasaba a 8,3 euros en 1987.

La segunda victoria socialista en la legislatura siguiente (1987-1991) lleva sin embargo a la presidencia del gobierno aragonés al partido regionalista (PAR) tras un pacto con Alianza Popular. El periodo de “oportunidad aragonesista” iniciado en el 87, tras volver a conseguir la presidencia en 1991, se ve interrumpido por una moción de censura en 1993, pero se caracterizó por una importante inversión en materia cultural (siendo el promedio en la legislatura del 4,3% del presupuesto total autonómico), con los mayores porcentajes de dedicación presupuestaria a cultura (correspondientes a 1990 con un 4,8% del presupuesto total) y un lento pero continuado incremento del gasto cultural (17,9 € en 1991).

La segunda fase, entre 1993 y 1999, es un periodo de ajustes presupuestarios que afectan especialmente a cultura, y que coinciden con la ordenación territorial aragonesa en torno al proceso de comarcalización (el desarrollo de la ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón implicaba transferencia de presupuesto y competencias en materia cultural al nuevo nivel administrativo aragonés integrado por 33 comarcas) y, sobretudo, con la llegada de competencias en materia educativa. Dichas circunstancias anticipan la consolidación de la reducción progresiva de inversión en materia cultural, la pérdida de peso de la cultura en las políticas públicas aragonesas, pero también el expansionismo y territorialización de la cultura.

Al periodo 87-95, de gran inestabilidad política, le sucedía la llegada al gobierno del PP que gana por primera vez las elecciones en Aragón en 1995 (situación que solo se repetirá en los comicios de 2011). Ese año la dedicación presupuestaria cultural

sufre un recorte del 32% y el gasto cultural cae hasta los 13,7 €. En 1999 el gasto cultural se sitúa en 20 euros por habitante.

La tercera fase podemos establecerla entre 1999 y 2008 y viene marcada por una época de escasa inversión en materia cultural (la menor en términos porcentuales con un dedicación cultural del 1,31% del presupuesto total en el periodo 2003-2007 y del 1,49% en la última legislatura 2007-2011) y el sostenimiento del gasto cultural; este último se duplicará alcanzando los 79 euros con ocasión de la celebración de la Expo 2008, tras haber caído a los 30€ en 2005.

Todo el periodo se caracterizará por el pacto socialista con la fuerza regionalista (PAR) que estará al frente del departamento de cultura en el periodo 1999-2003, en la única consejería a la que se incorporen también las competencias en turismo, institucionalizándose así la deriva culturalista del turismo y explicitándose estructuralmente como objetivo el desarrollo territorial asentado en el tándem cultura-patrimonio. Tras las elecciones de 2003, y aún continuando el pacto de gobierno, la consejería pasa a manos socialistas que la dirigirá hasta 2011.

Esta última sería la etapa de mayor esfuerzo conceptualizador, racionalizador y modernizador en lo que a políticas culturales se refiere, desde la primera legislatura. Se hace más explícito el interés de las diferentes administraciones por concretar y modernizar políticas, objetivos y estrategias en la línea que marcan los marcos y políticas internacionales (por ejemplo Agenda 21). A partir de 2008 se inicia un periodo de duro ajuste jalonado por el renacimiento del protagonismo del ayuntamiento de Zaragoza y el diseño estratégico de su candidatura para erigirse como capital europea de la cultura en 2016 que, pese a no resultar seleccionada, supuso la primera plasmación explícita de planificación estratégica cultural en la región. Los recortes continúan a fecha de hoy tras las elecciones de 2011 y la llegada al gobierno de los “populares” apoyados por el siempre presente PAR. El gasto cultural se sitúa en 37,9 € en 2010.

A lo largo de estos años es clara la relación entre la inversión presupuestaria cultural, el gasto cultural por habitante y los ciclos económicos poniéndose de manifiesto la concepción de la política cultural como prescindible y siempre vinculada a situaciones de bonanza económica. Así, 1995, 2005 y 2010 son los años en los que se ha testimoniado un mayor descenso en ambos indicadores. Esta idea de excepcionalidad que subyace, aun no siendo generalizable a todas las instituciones en igual medida, está muy extendida. Podemos recurrir a ella por ejemplo como clave interpretativa de la lenta generación de estructuras estables para la gestión cultural. En Aragón, el crecimiento de plantillas y estructuras en materia cultural se produce de manera tardía, lenta y en aquellas administraciones más concienciadas de la relevancia de la cultura. Paradójicamente serían las administraciones locales (tanto ayunta-

mientos como diputaciones provinciales o comarcas) las que en los noventa hicieron un mayor esfuerzo por avanzar en la profesionalización y estabilización de personal en el campo de la gestión cultural; lo que puede interpretarse atendiendo a una doble lógica: el influjo externo del discurso político que impone la institucionalización de la política cultural como extensión del Estado de Bienestar (Zimmer y Toepler, 1999), y la demanda interna de inclusión social y responsabilización pública que traslada a los administradores la necesidad de una respuesta individualizada, territorializada y paliativa a los vacíos, limitaciones y debilidades de la política autonómica.

Concluyendo, estas tres décadas han supuesto un periodo de complejización de la política cultural en Aragón, tanto normativa (aumento de los desarrollos normativos en materia de cultura, para muchos escasos), como orgánico-funcional (incremento de las competencias, ampliación cuantitativa y cualitativa de los objetivos, profesionalización de los gestores), o estructural (crecimiento tanto de las plantillas como del número de estructuras pertenecientes al campo cultural y consecuentemente incremento del grado de conectividad entre ellas), tras la que se encuentra el compromiso democratizador de la administración y su deseo de que la política y la acción cultural alcance todo el territorio aragonés.

### **3.- La territorialización de la cultura, descentralización y desconcentración**

Sin duda, el desarrollo de la España de las autonomías abrió la puerta a la micro-territorialización de las políticas culturales, pasando la variable territorio a jugar un papel importante en la manera de hacer política cultural, legitimarla e implementarla.

En un sentido más tradicional la cultura se entiende como un orden simbólico unitario conformado, y a su vez conformador, de la vida comunitaria en un territorio bien delimitado, siendo precisamente la cultura lo que diferencia unos de otros. El grado de fragmentación territorial con su correspondiente cultura definitoria (ya sea en ese sentido amplio y tradicional, ya sea en el sentido de cultura especializada moderna) no deja de ser una construcción político-identitaria, una *comunidad imaginada* en términos de Anderson (1993). Si en principio se vinculó al espacio del estado-nación, con la eclosión identitaria de los ochenta la cultura se comenzó a representar en el espacio de las autonomías. Los gobiernos autónomos fueron los encargados esencialmente de participar en ese rasgo general de “disolución explosiva de la esfera cultural en el dominio general de lo social” (Rodríguez, 2007:36), incorporando el vector territorial y asumiendo la responsabilidad oligopolística de participar en la ocupación por parte de la cultura de cualquier tiempo, espacio o persona/público.

La reestructuración de los ochenta conlleva en el plano político un cambio de las bases que definen su estructura, pasando de una fundamentación nacional a otra

multipolar, y dando cabida a niveles tan asimétricos y heterogéneos pero ineludiblemente protagonistas, como lo local o lo global. Lo local adquiere nuevas e importantes dimensiones en el terreno cultural, al convertirse la cultura en una imprescindible estrategia de desarrollo en cualquier escenario territorial, especialmente en la ciudad, escenario histórico de desarrollos artísticos y creativos dominantes.

La autoasunción del objetivo de universalidad de prestaciones culturales por parte de las diferentes administraciones territoriales aragonesas sin una delimitación competencial clara provocó una expansión desordenada de la acción política cultural en la que el propio territorio es objetualizado por la política en el marco de una racionalidad instrumental y utilitarista que hemos rastreado, como ya se ha dicho, a través de los discursos parlamentarios legitimadores de dicha política cultural, las manifestaciones verbales del nivel técnico y político, la dedicación presupuestaria o el crecimiento de la estructura institucional cultural (tanto en sus unidades conformadoras como en su tecnificación) a lo largo de todo el territorio.

En Aragón, la institucionalización de la política cultural se materializa en un modelo centralizado en lo que a la toma de decisiones se refiere; una toma de decisiones politizada tanto en su sentido opuesto a tecnificada, como en el sentido de anclada en el seno de los partidos políticos y el clientelismo territorial. Se otorga un papel central en primer lugar a la administración autonómica como principal fuente de financiación, seguida después por las instituciones supramunicipales locales (diputaciones provinciales y comarcas).

La centralidad en la toma de decisiones se complementa con un alto grado de descentralización del destino de la inversión presupuestaria y una multiplicidad notable de receptores y ejecutores, en su mayoría igualmente parte de la administración pública (entidades locales esencialmente). Por ejemplo, del presupuesto total destinado a cultura por parte del GA en 2010 (51 millones de euros), la administración autonómica gestionó directamente el 88%. Del 12 % restante, el 50% se canalizó también a través de subvenciones o transferencias a organismos públicos (corporaciones locales el 3%, empresas públicas o entes públicos, un 2,63%). Un 5,14% del gasto cultural se canalizó a través de las instituciones sin fines lucrativos y asociaciones, mientras que solo un 1,46% se destinó a acción cultural ejecutada por el sector privado. Pero estamos, como iremos viendo, ante un modelo más desconcentrador que descentralizador (pese a que el propio proceso de comarcalización y los discursos legitimadores<sup>3</sup> han enfatizado el segundo), precisamente por la escasa capacidad financiadora de las administraciones locales.

---

3. Con el objeto de rastrear los discursos legitimadores de la política cultural aragonesa se han revisado los Diarios de sesiones de las Cortes referidos a las fechas en las que se producen comparecencias de los consejeros competentes en materia de cultura.

Desde un punto de vista discursivo, el principio inspirador de la cultura como elemento axial para la vertebración territorial, aparece apenas iniciada la primera legislatura. El entonces consejero en su comparecencia de 1984 planteaba explícitamente el papel central de la administración en materia cultural: promover y garantizar el acceso a la cultura como misión primera de la administración cultural. Este compromiso con el proyecto de “democratización” se vio plasmado sobre todo en el programa de infraestructuras culturales, que se planteó llevar a cabo en las cabeceras comarcales aragonesas y en los municipios más importantes de Aragón, bajo la óptica de la ordenación territorial que impregnará sucesivamente todos los discursos políticos siguientes. Las necesidades eran inconmensurables, ya que localidades como Teruel y Huesca, capitales provinciales, adolecían de grandes carencias de unidades básicas de cultura, por lo que se ideó un sistema reticular que, focalizado en aquellos municipios de mayor población y de más alta influencia socioeconómica, irradiase el fenómeno cultural a todas las demás poblaciones de su ámbito próximo. La gestión de un dinero escaso obligaba a priorizar intervenciones rentables desde el punto de vista del número de ciudadanos beneficiados, ponderadas por la necesidad de recuperación de edificios de interés artístico-cultural para los que tampoco había excesivos recursos habida cuenta de las necesidades observadas.

La atención a las infraestructuras y equipamientos culturales sería una constante a lo largo de las décadas (enfaticando la primacía del contenedor y relegando la del contenido). En 1991, la consejera del momento defendía el establecimiento de un plan de recuperación de cines y teatros, y dotaciones a casas de cultura y otros centros culturales, atendidas según solicitudes de los ayuntamientos y asociaciones interesados, como fórmula para dar curso a necesidades planteadas desde estamentos sociales activamente vinculados con la creación-difusión cultural.

En 1993 se incorpora al discurso parlamentario la noción de desarrollo territorial y turístico vinculado a la cultura. Se hablaba por ejemplo de la necesidad de personalizar y dimensionar los Festivales de Aragón y la Feria de Teatro de Aragón, más allá de una mera extensión de la programación de los circuitos y campañas culturales, y vincularlos a políticas de cultura y desarrollo territorial. Uno de los objetivos finales era el desarrollo turístico y cultural de los espacios territoriales que los albergaran, haciéndose así manifiesto el sesgo economicista y visibilizándose el riesgo de funcionalización extracultural de la política y acción cultural. A partir de este momento se incrementó la necesidad de establecer líneas de cooperación con las diferentes instituciones, públicas o privadas, como una fórmula para llegar a todo el territorio. Un ejemplo muy claro en este sentido han sido las colaboraciones para la recuperación patrimonial del GA con la iglesia católica, diputaciones provinciales y ayuntamientos

como eje fundamental para poder optimizar los esfuerzos que desde todas estas instituciones se llevaban a cabo en materia de restauración patrimonial.

Con Ángela Abós, consejera socialista en la tercera legislatura, se seguiría insistiendo en el compromiso del GA con la solidaridad y la corrección de desequilibrios territoriales, plasmada en una política de intervención cultural en cabeceras comarcales y áreas de influencia. Se pretendía una relación permanente con otras políticas departamentales que no terminaba de encajarse y se explicitaba el objetivo de expandir la cultura como red vivificadora de la propia conciencia, aspirando a ser referente de liderazgo para otras instituciones o entidades y procurando la reafirmación de la identidad aragonesa. El censo-atlas de equipamientos culturales en Aragón, que en el año 1994 había afectado a los 35 municipios más importantes de esta comunidad, seguía su curso, y para 1995 se tenía previsto que incorporase al resto de ayuntamientos superiores a mil habitantes. La fórmula más extendida pese al interés del departamento de virar hacia otras fórmulas eran, y seguirían siendo, las subvenciones.

La territorialización de la acción cultural continuó constituyendo uno de los vectores directores de la política del departamento dirigido por Bielza de Ory en la cuarta legislatura. En ese momento, con una aguda crisis económica, surgirán en las Cortes los primeros discursos parlamentarios cuestionando algunas prácticas centralistas en la gestión del departamento de educación y cultura, y defendiendo abiertamente la aplicación de un criterio comarcal en las acciones que se pusiesen en marcha desde el gobierno autonómico. Centralidad voluntaria, heredada, sobrevenida o impuesta, cabe decir que las acciones más importantes planteadas por el ejecutivo del Presidente Lanzuela muestran una atención especial a asuntos concernientes a la ciudad de Zaragoza: La Seo, el centenario de Goya, el Pablo Serrano, el Archivo de Aragón, son buenos ejemplos.<sup>4</sup> A la excepcionalidad inversora que parecen vincularse las políticas culturales hay que sumarle la excepcionalidad que implica la consideración de las periferias territoriales en donde la inversión se cuestiona con mayor insistencia en los periodos de recesión económica, mientras que el discurso pseudo-descentralizador es interiorizado y explicitado en momentos de expansión económica.

---

4. A las palabras del diputado Rubio Ferrer: "Un elemento que me ha parecido peligroso globalmente, y al que yo quiero hacer solamente una breve referencia, es la centralidad de Zaragoza, el centralismo de Zaragoza, la gran magnitud que tiene Zaragoza (...) Se ha insistido nuevamente (...) elementos claves, prioritarios y básicos, pero todos referidos fundamentalmente a Zaragoza, y a mí me plantea siempre cierta duda que estemos actuando en función casi exclusiva de la capital", contestaba el consejero en estos términos: "No se escandalice con el centralismo de Zaragoza y que coincidan una serie de actuaciones que están aquí, como la sede o como otras cuestiones. Yo creo que ahí no podemos, y fíjese que yo soy descentralizador por vocación (...) el centro no se debe desproteger en una línea en la que luego nos podamos arrepentir. El centro, en un territorio, en una Comunidad Autónoma, es el emblema de la Comunidad Autónoma. Entonces, ahí hay que proteger, aunque sea una casualidad que se concentren, pero tampoco tiene por qué serlo, porque, evidentemente, es donde tenemos más patrimonio". Diario de la sesión, comparecencia de fecha 06/10/1995.

La llegada a la Consejería de Cultura y Turismo de Javier Callizo en la quinta legislatura materializó, al menos teóricamente, algunos de los principios básicos de su partido, el PAR, en lo que a cuestiones territoriales y descentralizadoras respecta<sup>5</sup>. El programa de Parques Culturales<sup>6</sup>, iniciado en la anterior legislatura, seguía teniendo vigencia a pesar de ser un planteamiento realizado desde el Partido Popular. Además se sumaban a la nómina otros que bajo el hilo conductor del territorio y sus caminos servían para intervenir sobre el conjunto patrimonial de Aragón: Caminos y Cultura, Territorios, Estilos y Materiales, El Románico, la Montaña y la Piedra, El Mudéjar, el Valle y la Arcilla, El Barroco y el Clasicismo y su vinculación con los Somontanos y el mundo del Yeso, etc. Eran propuestas que pretendían caracterizar al territorio por su vinculación a un gran estilo artístico, generando así una singularidad que permitiría su puesta en valor turística de forma ordenada y no competitiva con otros territorios de la comunidad, aparte de descentralizar la intervención patrimonial, monopolizada la anterior legislatura prácticamente con las obras necesarias para la apertura de la catedral de la Seo, en Zaragoza. Es la etapa de la transición de la cultura del territorio a la patrimonialización de la cultura territorial y todo bajo el discurso legitimador del riesgo: el peligro de desaparición justifica la necesidad de intervención pública para la preservación (Ariño, en Rodríguez, 2007: 82-84).

El discurso descentralizador se materializó en los presupuestos del Departamento de Cultura y Turismo, posiblemente los más comarcalizados de todos los planteados para el año 2000 en Aragón, y esa tónica se mantendría en los posteriores años de su mandato. Después, con el paulatino desarrollo de la política comarcalizadora

---

5. “En primer lugar, nuestros esfuerzos se orientan a la racionalización en la gestión del patrimonio cultural, tratando de integrar la gestión del patrimonio en el marco de programas que tengan que ver también con el propio territorio (...) Y, junto a la Seo, que naturalmente no va a ser el objetivo prioritario de esta legislatura (...) No es un reproche: las cosas hay que hacerlas y hay que hacerlas en su momento; pero es evidente que el departamento no puede concentrar todos sus esfuerzos presupuestarios siempre en un monumento, porque acabaríamos perdiendo la totalidad del patrimonio. Por lo tanto, es la hora de otras actuaciones territorialmente diversificadas...”. Compañerencia del consejero Callizo Soneiro (28/10/1998).

6. Un rasgo distintivo aragonés es la aprobación de la normativa relativa a Parques Culturales (1997), que emerge antes que la propia Ley aragonesa de Patrimonio Cultural, de 1999. Para muchos se trata de una experiencia pionera al intentar conjugar turismo y legado cultural en su conceptualización más integradora (Ribagorda Serrano, M. 2002:164). Dicha ley fue impulsada por la Conserjería de Educación y Cultura atendiendo a la necesidad de regularizar actuaciones que la experiencia evidenciaba: Albarracín (el primero, con trabajos anticipatorios para la creación del parque desde 1987), Río Vero (ambos incardinadas en el arte rupestre del arco levantino, declarado Patrimonio de la Humanidad en 1998), San Juan de la Peña en torno al monasterio románico, o Maestrazgo y Bajo Martín (estos dos a partir de su incorporación a la Iniciativa Comunitaria Leader); más recientemente se conformaría el de Sierra Menera de Ojos Negros. Con esta regulación normativa se asumía institucionalmente el apoyo a la idea de integración del patrimonio en su concepción global (material e inmaterial) sobre el territorio y el enraizamiento en éste de políticas territoriales y sectoriales para el fomento del desarrollo local en clara sintonía con los principios inspiradores de la política europea en ese momento. En torno a estos parques se ha desarrollado una intensa actividad de gestión de la cultura, los recursos geológicos y naturales y el patrimonio como productos turísticos que ha llevado a la institucionalización de todo este potencial.

que dará como resultado la creación de 32 nuevas realidades administrativas con competencias en cultura, el tema del papel de la cultura en la vertebración territorial y la solidaridad perderá parte de su peso anterior en el discurso político parlamentario.

El proceso de comarcalización en Aragón fue, sin duda, la expresión máxima de la voluntad descentralizadora del GA y la culminación de un largo proceso de reivindicaciones y tramitaciones que posibilitaron que en la sexta legislatura autonómica, todas las comarcas de Aragón, a excepción de la no nata alrededor de la metrópolis zaragozana, estuviesen gestionando ya materias de su propia competencia. Con ello se iniciaba una nueva manera de administración que solo tiene paralelos menos desarrollados en Cataluña y Galicia. Pero una vez realizado el proceso de su creación y de la transferencia de un primer paquete competencial en el que figuraba la gestión de la cultura y algunos aspectos del patrimonio cultural, surgía la duda de si el dinero transferido mediante la sección 26 del presupuesto del GA para cumplir con estas obligaciones se iba a destinar con carácter finalista a la misión para el que fue concedido.

El juego competencial y de relaciones interinstitucionales se complicaba más al aparecer una nueva administración local, sin recorrido ni experiencia, pero dotada de autonomía funcional y a la que se le había encomendado la misión de acercar los servicios públicos, también culturales, al ciudadano. La necesaria eficacia presupuestaria obligaba a no duplicar esfuerzos económicos en el cumplimiento de las labores de gestión pública. Para ello la coordinación con las comarcas era imprescindible, habida cuenta que éstas, junto con los ayuntamientos, diputaciones provinciales y el propio GA tenían competencias concurrentes en materia de cultura.

Hubiese podido pensarse que tras el proceso de comarcalización algunos de los objetivos planteados como acercar los servicios al ciudadano se materializaban al conformarse nuevas estructuras próximas; sin embargo, en lo que se refiere a cultura, pocos informantes ajenos al corpus político testimonian ese cambio. Al hablar de políticas de descentralización cultural y de los efectos de la comarcalización, algunos veteranos intelectuales valoran con entusiasmo el sostenimiento y despertar del frágil tejido urbano aragonés, los empresarios aprecian la oportunidad de nuevos mercados y una vía más “para acercarse al territorio con proyectos globales y multidisciplinares que enganchen a la sociedad civil y dinamicen el territorio alejado de los núcleos urbanos principales”<sup>7</sup>, siendo los técnicos especialmente los que observan deficiencias y disfunciones que el nuevo elemento ha incorporado al sistema cultural aragonés. Estos últimos manifiestan la distancia que de hecho existe entre los objetivos que estas nuevas estructuras deberían cumplir y el papel que de facto están cumpliendo

---

7. Entrevista realizada el 13 de septiembre de 2011, a un empresario cultural zaragozano.

(también hay que añadir que el mayor cuestionamiento emana de los informantes vinculados a las diputaciones provinciales, antes que desde la aparición de las comarcas han rivalizado en el terreno competencial y presupuestario).

Las disfuncionalidades observadas ponen de manifiesto una fractura estructural que se concretaría en: pérdida de capacidad y de poder de acción (sobre todo de diputaciones provinciales), aparición de desigualdades intermunicipales en el seno de la provincia al fraccionarse las decisiones y vincularlas a las comarcas, o complejización de las relaciones entre las localidades de mayor envergadura y las sedes comarcales. Igualmente se evidencia que la comarcalización no ha cambiado el orden de prioridades de la clase política; es más, ha surgido una nueva y urgente cual es la de asentar la nueva estructura y ofertar servicios mínimos (entre los que no suele incluirse la cultura), destinándose los presupuestos a poner en marcha el nuevo nivel. Asimismo, al ser la redistribución la estrategia política generalizada se bloquean inversiones de mayor calado.

Todos estos discursos complementarios pero no unísonos se enmarcan en un debate en torno a dónde se ubican los límites territoriales aceptables de la intervención (no solo en materia cultural, pero también en este campo)<sup>8</sup>.

La primera década del siglo XXI, políticamente regida por gobiernos socialistas, ha hecho convivir tensiones territoriales y fuerzas de valencia contraria (centrípetas y centrífugas) que no obstante se han traducido en la asunción e interiorización mayoritaria de un discurso parlamentario proclive a la descentralización y tendente a enfatizar la necesidad de vertebración, solidaridad territorial y desconcentración inversora.

Aún así hay que recordar que en primera instancia los grandes actores descentralizadores en Aragón fueron las tres diputaciones provinciales (a su labor se incorporaría después la administración comarcal). En muchos casos la labor de las diputaciones ha sido paliativa con objetivos asumidos, ya voluntaria ya forzosamente, ante la sentida necesidad de atender al mayor número de ayuntamientos. Desde las diputaciones provinciales se conocen bien las complejidades y dificultades del proceso descentralizador y de las necesidades de las localidades, quizás por ello en Aragón asumieron tempranamente el papel de principal actor cultural en el territorio, implicándose en una actividad cotidiana que en muchos casos pasa desapercibida (lo mismo que la de las corporaciones locales pequeñas cuya actividad invisible en el entorno rural contrasta con otras de gran impacto mediático de las ciudades). Es un papel principal que se ponía en entredicho, a medida que las comarcas se iban

8. "Estoy convencido de que en esta comunidad se ha sido sensible hasta con los ayuntamientos más chiquitos; creo que no se han planteado límites". (Entrevista, técnico de la administración autonómica, 13/11/2011).

incorporando a la dinámica de programación cultural. Es más, en un contexto como el actual, de cuestionamiento general de la dimensión de la administración pública española, las diputaciones provinciales y las comarcas se antojan administraciones recurrentes, e incluso se cuestiona la idoneidad de seguir contándose con ambas, por lo que se ha venido generando una sensación de competencia y amenaza que en nada ayuda a la implementación de fórmulas de cooperación a nivel político e incluso técnico.

Pues bien, todo este esfuerzo territorializador de la cultura compartido por las administraciones se observa en tres niveles que ilustran a su vez la plasmación de la complejización e institucionalización de la política cultural en Aragón: la inversión equipamental (incluida la nueva dotación o la restauración patrimonial), la programación cultural y la tecnificación/gerencialización de la gestión cultural (incorporación de profesionales o recursos técnicos).

### **1.- El énfasis en la inversión equipamental**

En general todos los informantes coinciden en destacar que la mejor intervención del gobierno autonómico en las últimas décadas se ha producido en el tema de la política equipamental, para algunos “la única existente”; ha sido además un esfuerzo inversor constantemente demandado y desarrollado por todo el territorio. Sin embargo, la mayor parte de los equipamientos se han ideado y construido sobre los principios que han inspirado la política cultural aragonesa prácticamente hasta 2005: la difusión y la exhibición. Solo en el marco de la Expo 2008 empieza a destacarse la importancia de los equipamientos culturales de creación.

Se trata de una política de dotación equipamental que se ha plasmado de forma muy disimétrica, siendo más patente en aquellos territorios que por tradición han considerado una buena fórmula la promoción cultural para el desarrollo socioeconómico del territorio. En unas pocas localidades la concentración de recursos e intereses provenientes de diversas administraciones ha posibilitado la consecución de esos objetivos y la resolución de necesidades más perentorias no ha cautivado de forma casi exclusiva los recursos económicos.

### **2.- Promoción de la actividad y expansión territorial de la programación**

En Aragón, las campañas culturales y el Circuito de Artes Escénicas primero, y la RAEE (Red Aragonesa de Espacios Escénicos) después, son buen ejemplo del deseo de territorializar la cultura. Conviene apuntar que la RAEE se conformó en 2008 como ampliación de una experiencia previa que se había iniciado a inicios de los 90 desde la diputaciones provinciales con las llamadas campañas culturales, transforma-

das luego en el llamado Circuito de Artes Escénicas y Musicales. La RAEE y el Circuito son programas de difusión cultural en red, ejemplo de cooperación cultural que integra en 2011 a 56 ayuntamientos (aquellos que disponen de un espacio escénico suficiente y un mínimo número de habitantes), 18 comarcas, las tres diputaciones provinciales y el gobierno autonómico (con el patrocinio de Ibercaja)<sup>9</sup>.

Otro ejemplo de política descentralizadora en el campo de la programación fueron los Festivales de Aragón que se impulsaron desde el GA y que se distribuyeron ampliamente por diversas localidades del territorio aragonés (en 1995, se desarrollaron en 23 localidades)<sup>10</sup>. Sin embargo, las primeras manifestaciones con verdadero éxito en el campo de los Festivales se enmarcan en la acción cultural de la Diputación de Huesca (DPH). A ese proceso se unió el GA, sin solución de continuidad hasta la actualidad, con el convencimiento de que eran una buena fórmula de difusión cultural adaptada a la ordenación territorial de Aragón.

Era el momento de explosión de los festivales como iniciativa cultural vinculada a la posibilidad de atraer turismo. La dimensión extracultural de la cultura empezaba a tener un protagonismo tan importante que, en muchas ocasiones, el beneficio cultural quedaba minimizado por el interés de generar beneficios económicos. Solamente la habilidad de los promotores y directores harán que algunas de estas manifestaciones también sean defendibles desde el punto de vista de la promoción cultural. La hegemonía de la provincia de Huesca en este tipo de actividades es abrumadora, no tan sólo porque duplican en manifestaciones a las otras dos provincias aragonesas, sino por la gran calidad de algunos de los festivales más consolidados, como Pirineos Sur o Periferias.

### 3.- **Tecnificación territorial**

Otro indicador destacable que traduce las constantes políticas vertebradoras de la acción cultural en Aragón es el lento pero progresivo proceso de profesionalización y tecnificación de los gestores culturales y su distribución territorial por toda la región (este hecho es más claramente perceptible sobre todo a partir de la comarcalización).

---

9. En 1995 las campañas culturales y el circuito sumaron 800 actividades con un coste de 390 millones de pesetas; en 2001 se destinó más de un millón de euros y en 2008 el presupuesto casi alcanzaba los dos millones (1.955.000 €). En 2011 el catálogo que recoge la oferta artística que se propone a los municipios relaciona 219 propuestas culturales de las que un 54% son de teatro y un 36% espectáculos musicales; en cuanto a la procedencia de los creadores, el 52% es de Aragón y el resto (a excepción de una propuesta internacional) proviene de otras CCAA.

10. En la actualidad los Festivales de Aragón están recogidos en un espacio promocional mantenido por el Gobierno de Aragón y las tres diputaciones provinciales llamado "Festivales en Aragón". En él se recogen 20 iniciativas, de las cuales la mitad se desarrollan en municipios oscenses, cinco en localidades de la provincia de Teruel y otros cinco en municipios zaragozanos.

Fueron las diputaciones provinciales en primera instancia (junto con algunos ayuntamientos como Alcañiz, Zaragoza o Huesca) los que asumieron la necesidad de conformar plantillas estables y cualificadas para atender la política cultural. Esta necesidad se ha sentido de manera muy desigual en las diferentes administraciones aragonesas pudiendo encontrar grandes desequilibrios en la conformación de las plantillas. Al analizar sus organigramas encontramos extremos llamativos: destaca el esfuerzo de la DPH (con una plantilla bien dotada desde principios de los noventa que incorpora en la actualidad a catorce personas), o de ayuntamientos como Alcañiz, Sabiñánigo o Andorra (que pese a no tener una amplia plantilla, la han consolidado y mantenido a lo largo de los últimos 20 años). En el extremo opuesto se observa la apuesta tímida de las instituciones de la capital turolense con plantillas mínimas, o del propio Gobierno de Aragón con una exigua dedicación presupuestaria al capítulo de personal relativo al nivel técnico. En cualquier caso la caracterización territorial aragonesa, con solo 14 localidades superando la cifra de 10.000 habitantes, condiciona notablemente este proceso, de modo que, pese al esfuerzo, a día de hoy solo el 5,7% de los municipios aragoneses cuenta con plantilla especializada en el área de cultura (a menudo unipersonal), atendiendo no obstante a prácticamente dos tercios de la población aragonesa (1.314.906 hab. en 2011).

Para concluir este apartado, merece la pena observar que la tendencia hacia la descentralización en los términos que la hemos caracterizado (intervención de la administración cultural en materia de equipamientos y acciones, no así en lo que a profesionalización de los gestores se refiere) ha sido claramente observable a todos los niveles, de tal manera que si puede hablarse de descentralización al referirnos a territorios más amplios, lo mismo puede decirse al observar el proceso en los núcleos urbanos, tanto de la gran capital aragonesa, como de pequeñas localidades urbanas de las que dependen aldeas o barrios. La desconcentración intramunicipal ha sido generalizada y no han existido apenas límites. Tanto las dinámicas como los debates conflictuales de fondo han seguido derroteros similares ya sea a escala autonómica, ya sea a escala local (independientemente del tamaño del municipio y siempre que en él puedan identificarse conformaciones territoriales con cierta identidad propia).

A nivel local, en Aragón la mayor escala la ofrece Zaragoza que ha impulsado una política clara de desconcentración de equipamiento cultural y programación por todos sus barrios tanto urbanos como rurales (en menor medida procesos de desconcentración de la gestión cultural). Intentan coordinarse a través de las estructuras de participación ciudadana municipales y tienen su germen a inicios de los noventa con la universidad popular y el desarrollo de los centros cívicos. La política reciente ha pivotado alrededor de la diversificación y especialización funcional de los espacios según la frecuencia de consumo y el objetivo pretendido con el producto cultural

diseñado (proyección exterior, construcción de identidad vecinal, o ciudadana, revitalización urbana de barrios marginales, etc.); se postula igualmente la descentralización del consumo general para dar referente identitario a los barrios pero sin que el centro pierda su valor simbólico, y sin generar multiplicidad de la oferta. De hecho se aprecia una cierta especialización temática de los equipamientos de barrio en los que, además de oferta de tipo generalista, se realizan actividades alrededor de una materia o disciplina que lo distinguen del resto. Pero esta especialización ha sido en cierto modo inercial, apreciándose una absoluta inexistencia de política estratégica programada en la que se apueste por diseñar y construir equipamientos con objetivos concretos de compensación territorial, revalorización de espacios, o animación del desarrollo comunitario de un barrio.

Este ejemplo del proceso de desconcentración seguido en Zaragoza puede extrapolarse a cualquiera de los otros trece espacios urbanos de la comunidad autónoma e incluso a escalas inferiores en los municipios más pequeños en lo que se refiere a su relación con barrios o pedanías, ilustrando la dilatación del compromiso de “democratización cultural”, aun cuando la esfera cultural asuma en estos entornos sus manifestaciones más lúdico-festivas y alejadas de la cultura especializada <sup>11</sup>.

Así pues, la apuesta del gobierno autonómico por la territorialización cultural en Aragón aproximándose en el plano discursivo a la propuesta francesa de Trichaud de los 70 (impulsar el desarrollo cultural y comunitario en cada espacio social concreto y en todas las comunidades específicas), o a sus líneas predecesoras de Community Development (Bouzada, 2007:129), sigue en la praxis anclada sin superar la inspiración democratizadora.

#### **4.- Multipolarización institucional y atomización estructural**

Impregnadas de cierta deriva gerencialista, algunas voces plantean abiertamente que dadas las características territoriales de esta comunidad autónoma solo los procesos de descentralización-desconcentración selectivos son posibles, que “lo único salvable” en el territorio aragonés son las cabeceras de comarca, y que las actuaciones (tanto en el terreno patrimonial como en el de la acción cultural) en el resto del terri-

11. Por ejemplo, la localidad de Sabiñánigo y su política cultural es un reflejo de las tendencias globales. El municipio oscense cuenta con 73 núcleos agregados (53 de ellos están habitados) en una superficie de 500 km<sup>2</sup> que se extiende por los Valles del Aurín, Gállego, Basa y Guarga, es el más extenso de Aragón y uno de los más amplios de España. En 2010 contaba con más de 10.000 hb. cuando a principios del XX apenas sumaba la centena. Explícitamente entre sus objetivos en materia de cultura figuraba el intento por distribuir la difusión cultural entre todos los espacios culturales disponibles así como núcleos rurales donde se observa un incremento de la difusión, más recientemente se aspira a incrementar el radio de acción e impacto de la programación al entorno comarcal. La localidad vivió el mayor periodo descentralizador entre 1995 y 2000, siendo su objetivo que la cultura lo abarcara todo (tiempo, espacio y personas).

torio deben ser puntuales y estar asentadas sobre proyectos únicos y excepcionales. Pero sin duda, ¿qué localidad entiende que una actuación en su entorno no es calificable como única y excepcional? El de la descentralización es un discurso asentado e interiorizado, aunque genera grandes dudas en el momento en el que se da pie al debate; un debate que tiene como telón de fondo la caracterización demográfica aragonesa y la fragilidad de su mercado interno<sup>12</sup>. El debate opuesto, el de la “política paliativa”, no se ha planteado como elemento de discusión y reflexión<sup>13</sup>. Quizás la crisis económica actual fuerce la ruptura de estos silencios, la formulación explícita de los cuestionamientos y el impulso de políticas eficientistas no solo desde un punto de vista económico sino también social y cultural, en la línea del vitalismo cultural de Jack Lang.

De momento, tanto las políticas autonómicas como diversos programas europeos y españoles han incentivado fuertemente la descentralización comentada y han jugado un papel estructural relevante en la tendencia atomizadora y la aparición de la multipolaridad. Aún sin profundizar debemos resaltar el importante papel que a partir de los noventa desempeñaron programas europeos como Leader, Interreg o Urban, u otros promovidos por el gobierno nacional como los planes de dinamización turística o los más actuales de desarrollo rural sostenible (Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural). Estos ejemplifican un mayor protagonismo de la cultura en la conceptualización de lo que es el desarrollo, a pesar de que en Aragón las apuestas por la dimensión cultural en el desarrollo programático de estas iniciativas, hayan sido más bien tímidas. A otro nivel igualmente merecedor de reseña se encuentra la contribución de otros programas europeos como el de la capitalidad europea de la cultura que ha animado a la ciudad zaragozana a retomar un horizonte de actuación más ambicioso.

Sin duda es la ciudad, en el caso aragonés, Zaragoza, la llamada a ejercer como polo de creación/producción e innovación cultural por excelencia. Solo ella en el panorama aragonés se acerca a las condiciones de las grandes metrópolis donde el

---

12. “No hemos afrontado tampoco cuál es el papel de la cultura en esos territorios, en el territorio aragonés. Lo podemos tener ahora más claro en Zaragoza o en el conjunto de Aragón, entendido como una comunidad de 1.300.000 habitantes. Pero no tenemos ni idea del papel para municipios de 100. 200 o 300 habitantes. Y todos no pueden tener determinadas dotaciones”. (Entrevista, responsable político autonómico, 27/01/2010).

13. “Para determinados municipios, lo que hay que hacer son políticas paliativas, es decir, que se mueran sin dolor (...) Es un hecho. Hay que verlo con esa frialdad ¿qué tipo de cultura tienes que hacer para que determinados municipios no se extingan en la nada? Pues igual es más importante resolver todos los problemas de sombras de televisión y ese tipo de cosas, que llevar un grupo de teatro subvencionado, que además el ayuntamiento no puede pagar (...) La cultura no solo es un problema de que no puedes decir en un programa que vas hacer un uso paliativo de la cultura en municipios pequeños, es lógico; pero es que luego tampoco en la gestión te atreves porque estás comprometido con esa otra visión triunfalista de la cultura”. (Entrevista, responsable político autonómico, 27/09/2011).

arte y la cultura actúan como verdadero revulsivo para el cambio económico y cultural. El resto del territorio responde a claves interpretativas diferentes que no pueden entenderse desde las perspectivas analíticas al uso, especialmente atentas a las dinámicas y articulaciones de la sociedad contemporánea urbana. Hay campos donde lo periurbano (lo rural si se desea) ejemplifica procesos posmodernos generales de innovación (aunque sea con la intermediación de la reflexividad técnica a menudo externa y ajena); el principal es el de la patrimonialización de la cultura. En ese sentido, la mayor parte de los municipios se han aferrado a su tradición transmutada en sustrato patrimonial y a la reinención y creatividad cultural como fórmula para estimular su presente y asegurar su pervivencia.

El resto del territorio aragonés más allá de la capital aragonesa es lo que quedó como objeto de atención reservado para la nueva institución autonómica que llegó para asentarse en su mismo espacio en los años ochenta. En la capital aragonesa han convivido desde entonces tres de los polos institucionales culturales relevantes aragoneses (gobierno autonómico, ayuntamiento local y diputación provincial, puesto que la comarca no llegó a conformarse). El GA ha encarnado en primera instancia esa tendencia a abarcar todo el territorio; sin embargo, en ese propósito se ha encontrado a menudo con aquellas instituciones que los representaban en los diferentes niveles político-administrativos.

El relevancia e influencia cultural que ejerció Zaragoza en los primeros años de la transición y hasta los noventa (cultura de calle, video y audiovisual, teatro, danza...) fue muy efímera y se fue eclipsando, sin llegar a jugar el importante papel que podía haber representado en el conjunto aragonés, mientras que la institución autonómica ganaba madurez y centralidad. Luego, el papel del ayuntamiento de la ciudad como dinamizador del territorio se perdió y la política cultural municipal se recluyó en sus propias fronteras urbanas. Hoy, se explicita en la Estrategia Zaragoza 2010-2020<sup>14</sup> la necesidad de superarlas y trabajar en el mismo terreno, asumiendo su papel motriz en el conjunto regional y colocándose al nivel que supuestamente le corresponde en el espectro no solo regional sino también nacional e internacional. Se trata de un planteamiento que supondría la superación del sesgo asentado y explicado por la vieja distinción mertoniana entre locales y cosmopolitas<sup>15</sup>. Otra cosa bien distinta es que el sistema relacional y el juego actorial lo permita. Porque lo curioso es que

14. Documento heredero del proyecto no seleccionado y diseñado para la candidatura a la capitalidad europea de la cultura 2016, programa europeo que por otro lado encarna perfectamente los procesos de territorialización rural y urbana de las políticas culturales europeas actuales.

15. "Zaragoza se ha quedado pequeña pero, es más, la comunidad se ha quedado pequeña. Es que en estos momentos estar marcando territorios entre Zaragoza y la comunidad cuando deberíamos estar marcando conjuntamente territorios en un territorio más amplio me parece una catetada y nos vamos a entender. Pero también en esta ciudad somos muy así". (Entrevista, técnico municipal, 27/10/2011).

las manifestaciones discursivas no se plantean en términos de competencias entre administraciones sino en términos de demarcaciones territoriales, lo que indica la importancia que el vector territorial tiene en Aragón<sup>16</sup>.

Al mismo tiempo, es manifiesto el respeto ambiguo y frígido (asentado en lo competencial y lo presupuestario) que se han tenido las instituciones asentadas en la capital, traduciéndose en una coexistencia sin apenas conectividad. Desde el principio las relaciones han sido más bien escasas y solo grandes eventos han propiciado acercamientos destacables más allá de la estricta relación necesaria para el funcionamiento político e institucional. La relación (más fluida y constante entre los técnicos, aunque no exenta de rivalidades) no viene definida en términos de coincidencia o no de partidos políticos en los equipos de gobierno; es más bien una cuestión de reparto de feudos “territoriales”<sup>17</sup>. Hay un reparto territorial implícito que provoca la fragmentación del mercado cultural tanto en lo que a producción como a consumo se refiere, especialmente en el sector de las artes escénicas (en función de la administración financiadora y alentadora de dichas políticas) con la consiguiente bipolarización del sector productor de las artes escénicas (teatral esencialmente) tanto de la oferta como de la demanda<sup>18</sup>. Además se genera una mentalidad de competitividad asimilable a la empresarial tanto en el entorno interno de la administración como en las relaciones externas: la lucha por el mercado y por los recursos.

Es incuestionable pues que el centro de Aragón (geográfico, económico, cultural, político y demográfico) es la ciudad de Zaragoza. Pero el desarrollo de las políticas culturales europeas, nacionales y autonómicas como anticipábamos ha contribuido a la emergencia de tendencias al policentrismo y se ha materializado la multipolaridad institucional. Otro polo territorial relevante para este análisis es Huesca.

La percepción de la labor de las diferentes administraciones depende de la ubicación de los observadores en el territorio; por ejemplo, la acción cultural del GA pasa más desapercibida en Zaragoza, por la acción cultural relevante de su ayuntamiento, y posiblemente sea más perceptible desde otros lugares del territorio. Sin embargo, en torno a la encomiable labor oscense en gestión cultural (princi-

16. “El terreno está muy repartido sí... el tema no es cuales son las competencias, que está muy claro: Zaragoza la ciudad y el GA el resto del territorio”. (Entrevista, responsable político municipal, 14/09/2011).

17. “Tradicionalmente no suelen darse ningún tipo porque es como si hubiese habido un reparto; de hecho creo que hay un reparto no escrito pero que está ahí. Sabemos que hay cosas que no deberían ser así... yo ahí tampoco tengo un criterio muy claro, lo bueno que tenemos es que entre los técnicos sí que nos llevamos bien de modo que muchas cosas nos las comentamos. Lo cual no quiere decir que entre los políticos no se lleven bien, pero normalmente aunque hayan sido del mismo partido hay una especie de reparto no escrito pero que de alguna manera se hace.” (Entrevista, técnico municipal, 27/10/2011).

18. “El problema es que el sector cultural no es de nadie o es de todos pero... Zaragoza producía muchos espectáculos y producía para Zaragoza, entendiendo que no iban a ser consumidas por el resto porque ya había otro sector que lo hacía”, (ídem).

palmente desde la diputación provincial, pero también desde el ayuntamiento y el tejido asociativo) hay una gran unanimidad y puede encontrarse en dicha acción histórica un denominador común que explica su inclusión en esta reflexión: la de la búsqueda continua de objetivos, referentes y relaciones diferenciados de los de la capital aragonesa.

Aún sin pretenderlo, Zaragoza genera un influjo difícilmente contrarrestable en un doble sentido, del centro a la periferia con exportación de modelos y productos culturales, y desde fuera al propio centro en lo que se refiere a la atracción que ejerce sobre la población y las inversiones. Estas fuerzas se han intentado frenar, complementar e incluso superar desde la acción cultural en Huesca, (en ocasiones mediada, obstaculizada o frenada por el propio GA o por la acción de las diferentes administraciones en un mismo territorio como las comarcas, en tanto que última administración ubicada en el territorio)<sup>19</sup>.

Se trata de una diferenciación recurrentemente buscada desde finales de los ochenta y pretendidamente diseñada desde las instituciones oscenses que se han dotado para ello de un potencial técnico en sus plantillas. En relación con el primero, la tecnificación de la política cultural oscense, se ejemplifica a partir de dos modelos diferentes pero igualmente interesantes. La diputación ha incorporado una amplia plantilla cualificada que garantiza excelencia en la gestión cultural pero incrementa notablemente el gasto estructural, mientras que en el ayuntamiento se ha asentado sobre una plantilla eficiente e igualmente cualificada pero ajustada y se recurre a la externalización. Este modelo implica mayor grado de adaptabilidad e impulso de empleo cultural dinámico alrededor pero incrementa la inestabilidad y el sometimiento de la política cultural a los vaivenes electorales. Igualmente hay que añadir que han contado de manera continuada con la implicación y empeño político (con un dominio socialista a través del tiempo, tanto en el ayuntamiento como en la diputación provincial y un considerable peso específico de sus políticos en el gobierno autonómico), siendo este un vector explicativo relevante.

Tal y como plantea Brun (2008: 255-261) algunas líneas estratégicas de esta política tienen como objetivo reivindicar el potencial cultural de Huesca como ciudad mediana frente a otros polos de competencia/poder (en suma de la periferia), evitando la dependencia de Zaragoza sin entrar en dinámicas de enfrentamiento mediante estrategias de innovación que permitan la complementariedad: la acción cultural entendida como oportunidad y construida sobre líneas y dinámicas prefe-

---

19. "En Aragón en general la influencia es Zaragoza. En Huesca ciudad no, en Huesca ciudad hemos mirado hacia Barcelona y hacia Francia, por equilibrar la tensión esta, porque la fuerza centrípeta de Zaragoza se nos chupa, y de alguna manera nosotros hemos buscado otras relaciones fuera". (Entrevista, técnico administración local, 28/09/2011).

renciales del propio territorio, la internacionalización y cooperación cultural interterritorial (como forma de verter lo local en lo global), la planificación holística del territorio con la consideración de la acción de todos los actores culturales (público, privado y asociativo) para no competir por recursos siempre escasos, la transversalidad de la gestión cultural y el trabajo conjunto con otras áreas de intervención de la propia administración o interadministraciones y, finalmente, la aspiración a conformarse como la capital cultural de la región aragonesa (nada descabellado en un marco en donde las concepciones de producción vinculada a grandes metrópolis y los supuestos obstáculos a las periferias culturales empiezan a replantearse, Lash y Myles, en Rodríguez, 2007:117).

Así la aspiración del polo que no tiene la centralidad (Huesca), la inhibición del que podía o debería haberlo tenido (Zaragoza) y la ineficiencia del polo de poder legítimo (GA) para articular una adecuada red de flujos relacionales, deja entrever otra realidad debilitadora como es la excesiva atomización de las instituciones culturales aragonesas, a su vez vinculada con la heterogeneidad de modelos de institucionalización cultural. La atomización cultural hace referencia al aislamiento y actuación individual de la mayor parte de elementos que integran el sistema cultural aragonés; el funcionamiento parece que sea tan independiente como lo permite el propio sistema, sin apenas mecanismos de coordinación.

Esta tesis de la deriva atomizadora se apuntala si observáramos por ejemplo diferentes índices presupuestarios (en los que ahora no podemos detenernos) como el gasto cultural por habitante de GA, diputaciones y los grandes ayuntamientos. Así por ejemplo en 2005, un análisis detenido nos muestra la equivalencia del gasto del GA y la diputación de Huesca (en ambas en torno a los 30 euros por habitante, frente a los 15,33 de la DPZ o los 21,86 del ayuntamiento de Zaragoza), evidenciando la concurrencia institucional en una de sus dimensiones más relevantes y la compartimentación de la actuación de ambas instituciones. Esta atomización conlleva la creación de compartimentos estancos (ausencia de transversalidad tanto intra como interorganizacional). A menudo se materializa en su mayor grado cuando se asienta sobre personas y no sobre proyectos o estructuras. Un sistema que depende más de elementos individuales que de estructuras colectivas, de personas que de proyectos consensuados germinados tras relaciones sistémicas, presenta un alto nivel de dependencia de las aportaciones individuales, mayor debilidad estructural ante el cambio o mayor inestabilidad en las actuaciones impulsadas.

Las consecuencias de dicha atomización se observan en diferentes planos; en el político destaca el sometimiento a los vaivenes electorales por la inexistencia de políticas estratégicas consensuadas, y propuestas excesivamente personalistas; en el económico, pugnas por recursos limitados que se traducen en estrategias donde

cada actor cultural busca de modo independiente sus propios recursos para sacar adelante las iniciativas, reduciendo la posibilidad de competir en mercados externos, sacar adelante acciones estratégicas o simplemente participar de la construcción del sustrato identitario que aporta y conforma a la vez lo cultural. Finalmente y en este sentido, en el plano identitario-espacial se concreta en que cada actor cultural (un político, un partido, una administración) ha procurado demarcar su territorio de actuación.

En general, en lugar de propiciarse la cooperación interadministraciones y la implicación de la ciudadanía para la conformación colectiva de identidades comunitarias se ha tendido a propuestas aisladas, imitativas y reproductoras de modelos que le funcionaban “al vecino”, practicando entonces estrategias más competitivas que colaborativas (ferias, centros de interpretación, festivales o recreaciones históricas son ejemplos de ello).

El ejercicio de liderazgo por parte del GA (reclamado ampliamente) y su acción en la creación de marcos ordenadores y complementariedades hubiera sido un facilitador notable evitando intromisiones perniciosas en la esfera creativa cultural, competencia entre los actores culturales y tensiones y subordinaciones territoriales.

## **5.- A modo de conclusión**

La complejización de lo institucional cultural en Aragón se ha plasmado en múltiples dinámicas de las que hemos seleccionado para este análisis esencialmente tres: la territorialización de la cultura, la multipolarización institucional y finalmente la compartimentación y atomización estructural.

En los tres procesos emerge como variable interpretativa relevante la tipología de flujos relacionales interinstitucionales e interterritoriales.

El modo en que los territorios se relacionan entre sí dentro de Aragón o el modo en que las ciudades se miran entre sí y miran a los pueblos (y estos a sus ciudades), se puede visibilizar analizando el juego de relaciones institucionales de las administraciones que rigen el destino político de los microterritorios en los que las praxis políticas han fragmentado lo social. Podríamos debatir acerca de si el flujo de relaciones políticas interadministraciones es el reflejo de las relaciones interterritorios o si por el contrario son los territorios y sus relaciones de subordinaciones e interdependencias una construcción sociopolítica de la clase dirigente. Pero el debate nos exigiría incorporar numerosos actores; hemos cedido el protagonismo a lo político que en los últimos años ha ido ganando terreno en numerosos ámbitos, también en la estructuración del campo cultural. Aquí hemos destacado cómo el discurso instituido y las praxis políticas en materia cultural, evidencian, ahondan y sostienen las diferencias territoriales, (aun siendo capaces de mantener un discurso explícito asentado en la

solidaridad territorial) y cómo al hacerlo contribuyen a la construcción de un imaginario social en donde los otros territorios representan la alteridad, la producción en términos foucaultnianos de subjetividades modernas marcadas y diseñadas por el “poder” (que mostraran no obstante sus resistencias como también hemos sucintamente apuntado).

Sin embargo, aunque las naciones, las autonomías españolas después y cada conformación geográfico-identitaria posible, han intentado definir su identidad, a menudo como monocultural, las comunidades/los territorios han reforzado y construido sus diferencias, han conformado discursos legitimadores sostenidos por el propio orden instituido y han enarbolado la aspiración de diferenciación, animando la multipolaridad.

Heterogéneos, atomizados y asimétricos polos institucionales han surgido para buscar y construir identidades sin dejar de ser funcionales en el sistema cultural, sosteniéndose a partir de parámetros diferenciales. Por ellos mismos han conseguido, gracias a esa estrategia de la búsqueda de diferenciación, mantener una posición autónoma y relevante en lo que a política cultural se refiere, es el caso de la diputación y el ayuntamiento de Huesca.

La evolución de las políticas públicas culturales aragonesas ha impuesto la redefinición constante de dichas instituciones-polos (de competencia y poder) en lo que se refiere tanto a sus roles y posiciones en materia cultural como en sus flujos de relaciones intra e interinstitucionales, y ha tenido como constante latente la objetualización política del territorio.

Este proceso nos ha dejado entrever una serie de dinámicas territoriales de poder y apropiación que han ido adquiriendo cada vez un carácter más marcadamente cultural y estético conforme se va interiorizando que el valor de la cultura y el arte (en todas sus manifestaciones) reside no tanto en su caracterización como artefacto o mercancía sino fundamentalmente en el papel que pueden desempeñar para la creación identitaria y el desarrollo territorial. Entre otras destacamos las dinámicas siguientes:

- la afirmación o disputa identitaria que subyace en la pugna territorial por la ubicación de instituciones culturales “únicas” llamadas a ser emblemas aragoneses (un ejemplo paradigmático fue el desarrollo de la creación del CDAN en Huesca y el Museo Pablo Serrano en Zaragoza, aspirante el primero a ser el Centro de Arte Contemporáneo que Aragón nunca tuvo y el segundo candidato eterno a jugar el papel de buque insignia del arte aragonés),

- la pretensión de las ciudades (extendida a pueblos de todo el territorio autonómico) de incorporar o acumular formas estéticas y culturales (podríamos concretarlos en cultura especializada en el caso de Huesca, popular y de calle en comu-

nión con alta cultura en el caso de Zaragoza, o recuperación patrimonial en el resto del territorio), que están en la base productora de “humus” identitario (Bouzada, en Rodríguez, 2007:132),

- la búsqueda de fórmulas de desarrollo comunitario diferenciadas asentadas en las espectacularizaciones patrimoniales legitimadas sobre su autenticidad como coartada de incuestionabilidad y posibles gracias al sustrato sociológico e identitario que las hace exitosas (por ejemplo, la celebración de la fiesta medieval “Bodas de Isabel de Segura” en Teruel),

-el impulso autónomo de programas apoyados por instancias europeas, nacionales o autonómicas

- Y, finalmente y acompañando a las anteriores, la incorporación por parte de las administraciones de lógicas empresariales de marketing, promoción y difusión, como mecanismo de autopropagación competitiva frente a territorios vecinos.

Ciertamente articular los mecanismos para regular los flujos relacionales que condicionan las dinámicas territoriales en el sistema cultural aragonés, corregir la deriva atomizadora y equilibrar la tendencia a la multipolaridad que surge desde las diversas estructuras institucionales atomizadas, es tarea ardua. Así lo demuestra el hecho de que, con variaciones discursivas, importantes cuestiones culturales planteadas durante estos 30 años, sigan siendo percibidas como regulaciones obligadas y pendientes tanto para la supervivencia sistémica del campo cultural como para la adaptación a las variaciones de esta sociedad de la cultura, siendo improrrogable la asunción de la conceptualización activa de las identidades en el sentido de Castells (1998) y el desarrollo generalizado de procesos estratégicos.

## Referencias bibliográficas

- ANDERSON, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- APPADURAI, A. (2008). *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- ARIÑO, A. (2007). “La invención del patrimonio y la sociedad del riesgo”. Pp. 71-88; en Rodríguez, A. *La sociedad de la cultura*. Barcelona: Ariel.
- BERNAD, E. (2002). “Luces y sombras en la política cultural”. Pp. 282-234; en Armillas, J. A. (coord.). *Aragón. Veinte años de estatuto de autonomía 1982-2002*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- BRUN, J. (2008). “La estrategia cultural municipal de la ciudad de Huesca”. Pp. 249-264; en Manito, F. (coord.), *Planificación estratégica de la cultura en España*. Madrid: Fundación Autor.

- BOUZADA, X. (2007). "Acerca de algunos cambios recientes en los escenarios de la cultura: secularización y globalización". Pp. 123-156; en Rodríguez, A. (ed.) *Sociología de la cultura*. Barcelona: Ariel.
- CASTELLS, M. (1998). *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN (2010). *La actividad cultural y su repercusión social en Aragón*. Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón.
- LASH, S. y MYLES, J. (2007). "De la acumulación a la circulación: el joven arte británico y la sociedad de la cultura. Pp. 107-122; en Rodríguez, A. (ed.) *Sociología de la cultura*. Barcelona: Ariel.
- RIBAGORDA, M. (2002). *Patrimonio cultural*. Madrid: Thomson.
- RODRÍGUEZ, A. (ed.) (2007). *Sociología de la cultura*. Barcelona: Ariel.
- SANZ, M. A. (2007). *El consumo de la cultura rural*. Zaragoza: Pressas Universitarias.
- ZIMMER, A. y TOEPLER S. (1996). "Cultural Policies and the Welfare State: The cases of Sweden, Germany and the United States." *The Journal of Arts Management, Law and Society*, nº 26, 3, pp. 167-193.
- ZOLBERG, V. L. (2002). *Sociología de las artes*. Madrid: Fundación Autor.