

# La política cultural en el País Vasco: del gobierno de la cultura a la gobernanza cultural

Iñaki Martínez de Albeniz

(UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO – EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA)

i.albeniz@ehu.es

**Resumen:** El artículo trata de defender la hipótesis de que en el País Vasco la política cultural se caracteriza por la escasa centralidad de la cultura. Dicho de forma sintética, la política cultural es más política que cultural. Esto se traduce en que la cultura ocupa una posición precaria desde el punto de vista institucional y errática desde el punto de vista estratégico. A grandes rasgos, la política cultural en el País Vasco se puede definir como el salto aun inconcluso entre una fase de gobierno de la cultura, en la que la cultura carece de toda centralidad, que combina la sublimación del hecho cultural con su instrumentalización política y una fase aún en proceso de conformación de gobernanza cultural que trata de complejizar las políticas culturales abriéndolas a los sectores de la cultura y a la sociedad civil, mediante la elaboración de diagnósticos sistemáticos y la movilización de esquemas de co-decisión.

**Palabras clave:** Políticas culturales, Cultura política, Gobernanza cultural, País Vasco

**Abstract:** *The article tries to defend the hypothesis that Basque cultural policy is characterized by the lack of centrality of culture. The cultural policy is so to speak more political than cultural. This means that culture occupies a precarious position from the institutional perspective and an erratic one from the strategic point of view. Broadly speaking, cultural policy in the Basque Country can be defined as an unfinished evolution from one period of "government of culture" in which culture lacks any central role due to the perverse combination of two factors, i.e. the sublimation of culture and its political manipulation, to a second period of "cultural governance", still in its shaping process, in which cultural policy opens up to the diversity of the different cultural sectors and the civil society by developing systematic diagnosis and mobilizing co-decision schemes.*

**Key words:** *Cultural Policy, Political Culture, Cultural Governance, Basque Country.*

## 1. Introducción<sup>1</sup>

A lo largo de estas páginas vamos a tratar de defender una hipótesis que, en aras de su clarificación, desplaza deliberadamente el debate sobre políticas culturales hacia un contexto más amplio. En el caso vasco, en cuestiones de política

---

1. Este artículo se ha escrito en el marco de la investigación sobre *El sistema de la política cultural en España*, financiada por el Ministerio de Educación (Ref. CSO2008-05910/SOC).

cultural, los árboles no dejan ver el bosque. Dicho con otras palabras, el orden de los factores altera el producto: será la *cultura política*, la articulación aún no resuelta de la política en la sociedad, la que va a sobredeterminar la forma y el contenido de la *política cultural*. Así, la política cultural de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) se va a caracterizar por la centralidad de la política en detrimento de la cultura.

La posición de clandestinidad que la cultura vasca ocupa en los últimos años del franquismo y su posterior irrupción en una esfera pública efervescente traerán consigo una suerte de fetichización del hecho cultural que, dicho sea de paso, va a confluir con los ya devastadores efectos de vaciamiento de la cultura provocados por una cultura endémica de “máquina herramienta”, ciega a todo lo intangible. En tanto que fetiche, la cultura será durante el proceso de institucionalización que sigue a la salida del franquismo aquello que “está por otra cosa”: la política (y no en menor grado, la identidad). Como consecuencia de ello, la política cultural en el País Vasco va a comenzar su proceso de institucionalización lastrada por una profunda dislocación entre los medios y los fines. Los fines apuntarán a una cultura política que otorga al hecho cultural una pesada carga simbólica que irá en detrimento de su funcionalidad. En cuanto a los medios, se optará por la puesta en valor de esa cultura fetiche con los medios y los procedimientos a los que más habituado está el ámbito político-administrativo, los decretos de subvenciones y los gastos en equipamientos, ignorando olímpicamente la cultura viva. Esta estrategia es típica de procesos de modernización *instrumental*: acudir a lo último en materia de inversión, tejiendo así una red clientelar habituada a las rutinas administrativas, sin que ello redunde en una modernización sustantiva o “reflexiva”, es decir, sin que empodere culturalmente a la sociedad civil. La resultante de esta suerte de gobierno de la cultura es una *cultura hecha para la política*.

Una vez concluido el proceso de institucionalización y atenuados los ardores políticos, van a darse a partir de la primera década de este siglo, sobre todo con el Plan Vasco de la Cultura (Gobierno Vasco, 2004), los primeros intentos de gobernanza cultural, es decir, el diseño de una *política hecha para la cultura*. No obstante, como veremos, la fuerza inercial de la cultura política precedente, la irresuelta cuestión identitaria y esa pertinaz cultura material de lo tangible van a provocar que la política cultural de la CAE muestre sus agujetas, aún hoy, frente a todo intento de introducir esquemas de gobernanza. Como reacción a estas resistencias, en el ámbito de una administración pública caracterizada por un escaso espesor funcional en materia de cultura, se va a ir gestando una red de expertos –es prematuro hablar de un sistema experto– que reclamará la progresiva autonomización del hecho cultural respecto de la política. De ella, de la presión que ejerza esta red y de la confianza que la sociedad otorgue a su *expertise*, va a depender el futuro de la gobernanza cultural.

Siendo estas las principales líneas argumentales, en este artículo trataremos de describir los cambios fundamentales por los que han atravesado las políticas culturales en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) en las últimas décadas. Hemos realizado y analizado para ello un total de 15 entrevistas en profundidad a responsables políticos y responsables técnicos de los departamentos de cultura en los tres niveles administrativos: Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y ayuntamientos, tanto de ciudades capitalinas como de otras de menor envergadura<sup>2</sup>.

## 2. El proceso de institucionalización de la política cultural en la CAE

La Comunidad Autónoma de Euskadi es una realidad política con base en la historia, la diferencialidad cultural –incluida una lengua preindoeuropea- y una foralidad reconocida (Disposición Adicional 1ª de la Constitución Española). El hecho diferencial (territorios históricos, lengua, derecho civil foral, policía propia y sistema de concierto fiscal) constituye a la CAE como sujeto político de decisión desde el propio bloque constitucional, lo que queda sancionado en el Estatuto de Gernika (1979), dando pie a su organización política, una estructura institucional y un rosario de competencias (Zallo, 2012: 41).

Uno de los rasgos de la estructura institucional y por extensión del sistema de la política cultural de la CAE es la centralidad de las diputaciones. Es la Ley de Territorios Históricos (LTH) la que establece el reparto competencial entre Gobierno Vasco y diputaciones. En lo que al ámbito cultural toca, tanto el Estatuto como la LTH llevan a cabo una cierta división de competencias culturales entre Gobierno, diputaciones y ayuntamientos<sup>3</sup>, pero serán la experiencia y la costumbre las que en la práctica asignen muchas de ellas. Esta elusiva atribución de competencias (con modismos tan poco precisos como “fomento de la cultura”) generará uno de los déficits estructurales de una política cultural por lo demás poco dada a la consorciación y la co-participación: una irresuelta concurrencia competencial que hace que prevalezca el “qué hay de lo mío”.

Para abordar la evolución de las políticas culturales en la CAE, acudiré a la periodización establecida por Ramón Zallo (2012), que distingue tres etapas, una primera de normalización y puesta en valor de una cultura políticamente perseguida, una

2. El sistema de abreviaturas para identificar las entrevistas combina la función de la persona entrevistada –Responsable Político (RP) y Responsable Técnico (RT)- con la institución en la que ejerce su función –Gobierno Vasco (GB), Diputación Foral (DF), ayuntamiento capitalino (AYC), ayuntamiento de ciudad de menor envergadura, no más de 30.000 habitantes (AYM)-, fundación cultural (FC), equipamiento cultural urbano (ECU) y empresa cultural (EC).

3. Con arreglo a esta distribución de competencias, al Gobierno Vasco le corresponderían las actuaciones orientadas al estímulo de la producción y al fomento de la actividad profesional, y a las diputaciones y ayuntamientos las relacionadas con la exhibición, la oferta cultural y el apoyo a la actividad amateur.

segunda de institucionalización propiamente dicha y una tercera de gobernanza cultural. Las dos primeras etapas se corresponden, siguiendo nuestra hipótesis inicial, con el *gobierno de la cultura*, es decir, con una fase de centralidad de la política por sobre la cultura. La tercera etapa corresponde a una fase de desarrollo de las políticas culturales en la que la cultura adquiere cierta autonomía respecto de la política y puede ya hablarse de una *gobernanza cultural* en ciernes.

La primera etapa, que va de 1979-1987, se caracteriza por iniciativas que apuntan a la necesaria reconstrucción del sistema cultural y político de una “nación sin estado”. Las directrices básicas de esta política cultural son el establecimiento de sistemas de ayudas para creadores, el gran peso adquirido por la difusión con el fin de dar a conocer una cultura poco conocida, el programa de equipamientos y la mejora del patrimonio. Veremos más adelante cómo a causa de la fetichización de la cultura, esta política “urgente” y falta de toda planificación va a continuar inercialmente incluso en épocas en que a la cultura no le acucia la necesidad de darse a conocer.

Es ésta una fase en la que la cultura se halla en una posición de precariedad estructural tal que la hace susceptible de ser fácilmente cooptada por otras instancias. Dicho con otras palabras, habida cuenta de su escaso grado de institucionalización, la cultura se transforma en una “estructura de oportunidad política” (Kriesi, 1992). No serán pocos los que la utilizarán como trampolín para la política, destacando en este sentido el ámbito de la normalización lingüística. La centralidad del euskera en la política cultural de la CAE será, por cierto, otra constante del sistema.

La segunda etapa, la de institucionalización de la política cultural, se desarrolla entre 1988 y 2001. Se consolidan las estructuras institucionales y los presupuestos, y se dota al sistema de infraestructuras. Pero así como el balance de esta fase es positivo en cuestiones materiales no ocurre lo mismo con la vertebración cultural de la sociedad. La sobreinstitucionalización que caracterizará al País Vasco, también en la esfera cultural, tendrá como consecuencia (no deseada) la desactivación de la efervescencia social y cultural que se vivió en la década de los 70. Estamos en una fase de rutinización de la cultura en la que desaparece el caldo de cultivo que existió en los años inmediatamente posteriores a la caída del régimen de Franco: la viveza, la preocupación, el alto nivel de debate y la mayor capacidad crítica de aquella época.

*“La institucionalización trae lo que en términos marxistas se podría llamar un aburguesamiento de la cultura. Trae presupuestos, infraestructuras y a veces tengo la sensación de que quizá el debate, la creatividad... esa efervescencia se ha perdido. Todas las institucionalizaciones aburguesan en el sentido clásico del término: tranquilizan, traen infraestructuras, dotan de presupuestos. Hay subvenciones y la gente se hace un poco más acomodaticia, lo cual no siempre favorece la capacidad de pensar” (E1, RP-GV).*

En este período, el Gobierno Vasco y las diputaciones acaparan la mayor parte de la demanda y se reservan el 80% del gasto cultural. La gran sacrificada es la sociedad civil: particulares, empresas, grupos sociales e instituciones sin ánimo de lucro. La política cultural se decanta a partir de 1992, fecha en que se pone en marcha el proyecto del Museo Guggenheim Bilbao, hacia las grandes obras y una cierta tecnocratización basada en subvenciones fijas sin una estrategia clara. En esta etapa va a empezar a imponerse lo que podemos denominar el *algoritmo del gobierno de la cultura*. Este algoritmo, que responde a la fórmula “equipamientos+subvenciones”, es producto de la acción concertada de dos factores: un sobredimensionamiento simbólico de la cultura que presupone la existencia de una cultura susceptible de ser blindada mediante la subvención (y de un patrimonio a preservar<sup>4</sup>) y una modernización *instrumental*, no sustantiva, que apuesta por lo último en materia de infraestructuras, en consonancia con la cultura “material” del país, sin prestar atención o prestando una atención secundaria a los contenidos y los intangibles. La apuesta por el Museo Guggenheim es, en este sentido, paradigmática: tiene un gran impacto en la imagen de Bilbao (el llamado “efecto Guggenheim”), éxito económico y urbanístico, pero su impacto cultural va a ser muy limitado porque no repercute en el desarrollo de una cultura viva. La cultura empieza así a despegarse de su base social (Zallo, 2012: 47).

La tercera fase es la de la planificación y la gobernanza (2002-2011). Habría que diferenciar entre la subetapa 2002-2009, marcada por el Plan Vasco de Cultura, promovido por el nacionalismo vasco, y la subetapa 2009-2011, bajo el gobierno socialista, en la que se desarrolla el Contrato Ciudadano por las Culturas (Gobierno Vasco, 2010). En cualquier caso, pese a sus diferencias, tanto el PVC como el CCC significarán sendos intentos de superar la lógica del gobierno de la cultura hacia un modelo de gobernanza de la cultura, de búsqueda de participación de nuevos agentes en los procesos de decisión sobre la política cultural. En este período, la cultura se autono- miza parcialmente de la esfera político-administrativa y amplía, como veremos más adelante, su campo de batalla hacia los sectores y agentes culturales (con el PVC) y hacia la ciudadanía en general (con el CCC).

### 3. La centralidad de la política en la política cultural de la CAE

Durante el franquismo, no se dará una diferenciación clara entre vida cotidiana y vida política, puesto que esta última no podrá constituirse, dado el control al que el orden oficial somete a la sociedad, en un ámbito diferenciado de la existencia. La cultura vasca crece en este caldo de cultivo de forma también indiferenciada res-

4. De hecho cultura viva y patrimonio se confunden en el imaginario de los gestores.

pecto de la política. Se dibuja así uno de los elementos más estructurantes de la vida social en el País Vasco, el alto grado de politización de la cultura. La cultura viva del franquismo surge paradójicamente en la llamada “sociedad del silencio” (Gurrutxaga, 1991; Pérez Agote, 1984), lo que pone las bases para que más adelante, cuando salga definitivamente a la esfera pública, se adopte hacia ella una actitud proteccionista cuando no paternalista y se le conceda un valor simbólico -en cierto modo aurático- más que utilitario.

En los últimos 40 años, hemos asistido a un ciclo de efervescencia cultural en los 70, un período de institucionalización y rutinización en todos los ámbitos de la vida, también el cultural, durante los 80 y los 90, y más tarde, en la primera década de este siglo, a un intento de reencantar la cultura a través de sistemas de gobernanza que persiguen, mediante la participación de agentes sociales y culturales, ampliar su campo de influencia. No obstante, aún en la fase de gobernanza será recurrente el (eterno) retorno del debate político. No hay más que acudir a las hemerotecas para tener constancia, por poner un ejemplo, de las críticas recibidas por el Plan Vasco de la Cultura de ser un plan “identitario”. En suma, hay una percepción generalizada, sobre todo entre técnicos y expertos, que cuentan con una perspectiva más longitudinal que la de los políticos, de que “la cultura está al servicio de la política” (E3, RT-GV), que “al componente cultural lo hemos dotado en exceso de lo simbólico” (E9, RT-AYM). Dicho de otro modo, la cultura ha tenido y tiene en el País Vasco una escasa centralidad.

*“El de Cultura sigue siendo el departamento torpe. ¿Una política industrial efectiva, se echa para atrás? Ni de coña. La política cultural, sí” (E3, RT-GV).*

*“Todavía están [los políticos] por asumir que esto es una parte fundamental de la vida pública” (E10, RT-AYM).*

La cultura se dibuja como objeto de disputa política, en el sentido de la concepción de política de Carl Schmidt<sup>5</sup>: el código de la política (poder/no poder, gobierno/oposición, derecha/izquierda) se sobrepone sobre el código de la cultura, sobreterminándolo.

*“Hay gente que utiliza las políticas culturales, digamos para dar caña al adversario político” (E8, RT-AYC)*

5. La especificidad de lo político viene dada por el hecho de que la política no es un contenido determinado, ni acota un campo propio de la realidad. La *intensidad* es lo privativo de la política. “Todo antagonismo u oposición religiosa, moral, económica, étnica o de cualquier clase se transforma en política en cuanto gana la fuerza suficiente como para agrupar de un modo efectivo a los hombres en amigos y enemigos” (Schmitt, 1991: 67).

La centralidad de la política como sesgo de la cultura es consustancial a la forma que adopta la política cultural, lo que más arriba hemos denominado el algoritmo del gobierno de la cultura, es decir, aquella política cultural consistente en un sistema de subvenciones (y la preservación del patrimonio), por un lado, y la inversión en equipamientos por otro. La subvención es la puesta en valor de lo ya existente (“qué hemos hecho”) en detrimento de la cultura viva (“lo que se hace y lo que está por hacer”). El patrimonio, a su vez, resuelve o cierra la cuestión identitaria (“somos lo que hemos sido”) en detrimento de la patrimonialización (la generación *ex novo* del patrimonio cultural y de la identidad a su través). Como dice Ramón Zallo, hay quien concibe la cultura “desde un punto de vista espiritualista –el alma, el impulso subjetivo del modo de vida de una colectividad- centrándose en el origen e historia de una determinada cultura. Esta concepción conlleva la maximización del esfuerzo en el rescate de la cultura... conlleva ciertos riesgos: un esencialismo que condenaría a la cultura presente a reproducir el pasado, a desvincular la cultura actual de las vivencias sociales y de la modernidad” (Zallo, 1995: 154).

Este es un indicio más de que se ha estado invirtiendo mucho en la producción y en la construcción de infraestructuras pero se ha invertido muy poco en formación, en creación pura y en innovación. Hay una coincidencia generalizada entre los expertos y profesionales entrevistados de que nunca ha habido un proyecto cultural.

*“Es la vertiente política o pública la que aparentemente cambia, pero si miras los dineros que había para ayudas hace cinco años y ahora –y aparte de matizaciones por la crisis-, ves que no ha habido cambio” (E3, RT-GV).*

*“Nunca nos hemos sentado para ver qué política cultural hace falta en este país. Sólo para las subvenciones” (E14, RT-EC)*

Ha habido una tutela excesiva de la cultura por parte de las instituciones públicas a base de políticas públicas de subvención. A su sombra ha emergido un grupo de compañías, empresas o productoras que han terminado acomodándose, volviéndose “expertas en mantener la maquinaria” (E5, RT-GV).

*“Yo tengo hecho un estudio desde el año 1978, con las primeras subvenciones que se dieron por parte del Gobierno Vasco, y en él se observa que todos los agentes culturales que han recibido ayudas durante más de treinta años han desaparecido. Hay una obligación social de que, si tú recibes algo, te puede salir mal, pero se ve claramente que muchas veces se hacen cosas en cultura porque hay subvenciones. Y tiene que ser totalmente al revés. Yo soy muy consciente de que la cultura, y sobre todo la cultura vasca, tiene un potencial pequeño. Es una cultura de peaje” (E14, RT-EC).*

Esta estrategia tampoco estimula el compromiso ético y estético. La cultura se convierte en una estructura de oportunidad para quienes tienen “maña” para acceder

al terreno de las subvenciones, quedando fuera los que no se acomodan al formato de lo “subvencionable”. El efecto Mateo (“al que tiene se le dará”) convierte el sistema cultural en un territorio sumamente previsible, crecientemente funcionarizado. Paradójicamente, es la creación/producción la que se funcionariza, mientras que el espesor funcional de la administración es, como veremos, muy precario. El gasto cultural se va a mover en parámetros paternalistas propios del paradigma de la democratización cultural. En suma, es un modelo que soslaya el problema de la democracia cultural, haciendo políticas selectivas en la asignación de partidas presupuestarias.

Por otra parte, el equipamiento, el segundo componente del algoritmo, no deja de ser el dialecto que hablan los políticos en materia de cultura: este dialecto de los “edificios” es el lenguaje de la modernización instrumental. Hay una percepción casi unánime entre técnicos y expertos de que se le concede una importancia excesiva al equipamiento:

*“Durante los quince últimos años se están haciendo carreras por ver quién equipa más y mejor” (E3, RT-GV).*

*“Por razones de marketing político o por las razones que sean hay una inclinación de la parte política, que es la que toma las decisiones, hacia la inversión en equipamientos, quizá porque ante la sociedad es una forma más directa o más rentable de actuar. Sin embargo, los que luego gestionamos esos equipamientos nos encontramos con que muchas veces tenemos cajas-continentes a los que no sabemos cómo dar contenido” (E10, RT-AYM).*

El ejemplo paradigmático del peso de los equipamientos y de la no centralidad de la cultura es el Museo Guggenheim Bilbao. Desde el punto de vista cultural, ha habido un *efecto Guggenheim* en sentido inverso al que proclaman los urbanistas, que ha sido el de llevar esa suerte de destello cegador (para la política de contenidos) de la “arquitectura milagro” (Moix, 2010) hasta sus últimas consecuencias. Pero no es el único caso. El Centro Cultural Tabakalera, en Donostia-San Sebastián, es otro caso palmario en el que “pensar en el edificio”, en vez del proyecto cultural, ha llevado a la paralización del proyecto.

*“Se ha construido sabiendo más o menos el qué, pero ese “qué” no se ha desarrollado lo suficiente. Tabakalera empezó así, “vamos a hacer un equipamiento”. 36.000 metros cuadrados y “vamos a meter cosas” (E7, RT-DF).*

O la Alhóndiga de Bilbao que dada la “importancia de la edificación” (E8) ha sido un equipamiento cultural gestionado por la Concejalía de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Bilbao.

El peso real y simbólico de los equipamientos en la política cultural vasca tiene que ver con dos factores, por un lado el hecho de que los equipamientos son indefec-

tiblemente el particular idioma de la política cultural que hablan los políticos dedicados a la gestión de la cultura:

*“Aquí hacemos un equipamiento y ya somos modernos” (E3, RT-GV).*

Y por otra parte, la cultura material del País Vasco. Como afirma Ramón Zallo, “una explicación para esa falta de preocupación del capital vasco por desarrollar una infraestructura industrial cultural fue la especialización productiva del capital vasco y su falta de interés –una desidia histórica- hacia todo lo relativo a producción cultural” (Zallo et al., 1995:189). Sirvan como muestra de esta insuperable querencia por lo tangible las palabras de Mari Carmen Garmendia, Consejera de Cultura del Gobierno Vasco (1995-2001), pronunciadas, no por azar, en el Centro Cultural *Laurak Bat* de Buenos Aires, en las que tratando de proyectar la cultura más allá del tradicional apego de los vascos hacia los bienes materiales, termina cayendo en su propia trampa cuando cifra el avance de la cultura vasca en la construcción de infraestructuras:

*“También a nosotros, a los vascos del interior, nos ha cogido un tanto por sorpresa el auge que han tomado los fenómenos culturales en el País Vasco actual. Sabíamos que éramos gente trabajadora, buena productora de bienes materiales, emprendedora, manufacturera de acero, de barcos, de máquina herramienta y de bienes de equipo. Pero nunca nos habíamos hecho conscientes de que podíamos ser también notables creadores y entusiastas consumidores de bienes culturales. El éxito que han tenido, hacia adentro de Euskadi y hacia fuera, las recientes infraestructuras culturales del Guggenheim, el Euskalduna o el Kursaal, entre otras, ha sido para nosotros como una sacudida que nos ha despertado de nuestros sueño tradicional” (Oiarzabal, 2007).*

#### **4. La dinámica del sistema cultural en el País Vasco**

Uno de los principales problemas de la política cultural en la CAE ha sido la permanente concurrencia competencial. La concurrencia se percibe como un territorio de desencuentros que imposibilita un proyecto cultural integral. Tampoco ayuda la legislación, que no es clara a la hora de distribuir las competencias entre los tres niveles administrativos (Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos). Son varias las referencias que se hacen a una futura Ley Municipal que puede ser la piedra de toque para que se clarifique esta cuestión (curiosamente una clarificación *bottom up* cuando la lógica de la política es habitualmente la contraria). La instancia más clara en cuanto a la atribución de funciones o competencias son los ayuntamientos, de ahí que se tome como futurible punto de referencia la Ley Municipal por venir. La

competencia de los ayuntamientos es la difusión de la cultura. Dado que no hay una ley escrita...

*“Una distribución competencial que diga tú haces esto, diputación hace lo otro, el gobierno hace lo otro, por el trabajo cotidiano, por la propia evolución de las políticas culturales, por la realidad de cada nivel administrativo, todo invita, y de hecho el pacto no escrito es ese, a que la función básica de los ayuntamientos es distribuir contenidos, difundir, democratizar el acceso a la cultura” (E8, RT-AYC).*

Salvo en cuestiones relacionadas con el patrimonio, que sí están asignadas, el ámbito de la cultura se define como un ámbito “acompetencial” (E7, RP-DF). En la promoción, la creación, la producción, no hay competencias claramente definidas. “En su momento se hizo un pacto de caballeros” (E7, RP-DF) según el cual el Gobierno Vasco asumía la producción, bien entendido que la creación formaba parte de la producción, y las diputaciones y los ayuntamientos se dedicaban al fomento, la promoción y la difusión de la cultura.

La relación de los departamentos de cultura con el resto de departamentos de la misma administración es compleja y depende de las sinergias que la cultura pueda establecer con intereses u objetivos extrínsecos. Es cierto que nos encontramos en una coyuntura que facilita los vínculos con otros departamentos. Sin ir más lejos, la agenda Europa 2020 otorga un gran valor a los intangibles, la investigación y el desarrollo, la innovación y las industrias creativas y culturales (UE, 2011). La cultura en tanto que *condensación semántica* de lo intangible encuentra aquí un terreno abonado para establecer una relación preferencial con otros ámbitos. No obstante, tender la red de contactos encuentra muchas resistencias que tienen en su mayoría que ver nuevamente con la “cultura material” del País Vasco. Es paradigmática, en este sentido, la relación entre los Departamentos de Cultura y el de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco<sup>6</sup>. Por ejemplo, la puesta en marcha del Plan Vasco de Cultura (2004-2009), coincide con un período de desencuentro entre ambos departamentos:

*“Lo único que les arrancamos es que montaran un Cluster Audiovisual y que montáramos una Comisión Interinstitucional que era el origen del Cluster. No entendían. No había una política industrial para la cultura. Y tampoco asumían competencias que eran suyas, el artesanado, la artesanía, el turismo en la vertiente de lo que la creación ayuda a un turismo de calidad. Ni siquiera reconocían el retorno que generaba la cultura en el caso del Guggenheim. Están acostumbrados al sistema de las patentes, al conocimiento como base del cambio económico. Pen-*

6. El Departamento de Industria no reconoce a muchas empresas como industrias culturales dado que no cumplen las condiciones impuestas a otro tipo de industrias. Las empresas culturales son en su mayoría pequeñas empresas cuando no estrategias de autoempleo y no alcanzan los mínimos exigidos por Industria.

*sar la cultura sólo por los retornos económicos que pueda significar es reduccionista. El gran giro fue la reconversión hacia pautas de conocimiento y saber vender, saber organizar, la automatización... es decir, todos son recursos inmateriales. Y no entender que la cultura es parte de todo eso y que aunque no tiene un resultado inmediato sí lo tiene a medio plazo y que también lo tiene desde el punto de vista hostelero, clima, de atraer a capital humano... El elemento cultural llena las expectativas de las personas modernas, de un turismo de calidad, del que viene a trabajar". (E2, RP-GV).*

La gran mayoría de departamentos tanto del Gobierno Vasco como de las diputaciones, sin olvidar las concejalías de los ayuntamientos, ven la cultura "como algo que no tiene que ver con su día a día" (E4, RP-GV). La cultura es la *variable olvidada*. En algunos casos, las relaciones con otras direcciones dentro del propio Departamento de Cultura tampoco son demasiado satisfactorias. Por ejemplo el euskera (la política lingüística) absorbe gran parte del peso real<sup>7</sup> (presupuestario) y simbólico del Departamento, estableciéndose una situación de competencia interna.

En cuanto a la relación entre las administraciones cabe señalar que uno de los principales problemas para la gobernanza cultural ha sido la baja actividad de la "Comisión Interinstitucional", una agencia de "política pura y dura" (E4, RP-GV) puesta en marcha en el marco del PVC cuya vocación es coordinar las políticas culturales de las diversas instancias administrativas. En esta Comisión, que se ha reunido muy pocas veces, están representados el Gobierno Vasco (Consejer@s y Viceconsejer@s), las Diputaciones Forales (Diputad@s de Cultura y Director@s), los ayuntamientos de las tres capitales y una representación de EUEDEL (*Euskal Udalen Elkartea*-Asociación de Ayuntamientos Vascos).

En general, las relaciones entre las administraciones dependen de la escala administrativa de la que hablemos. Las relaciones más tensas se dan entre el Gobierno Vasco y las diputaciones, sobre todo cuando no hay una coincidencia de color político, pero tampoco la coincidencia de color asegura el acuerdo.

*"Ha habido momentos en los que todas las capitales, todas las diputaciones y el propio gobierno ha sido de un mismo color político, y también ha habido desencuentros cotidianos. Con lo cual digamos que el color político es importante, lógicamente, pero tampoco diríamos que es garantía de cordialidad el hecho de que todo el mundo sea de un mismo partido" (E8, RT-AYC).*

7. El Departamento de Cultura financia HABE (Helduen Alfabetatze eta Berreuskalduntzerako Erakundea), la agencia vasca de alfabetización para adultos.

Gobierno Vasco y Diputaciones se mueven “fundamentalmente a nivel político y a nivel de confrontación permanente” (E4, RP-GV). En cambio, a medida que bajamos en la escala administrativa los enfrentamientos se atenúan. Los ayuntamientos se relacionan con las diputaciones y no tanto con el Gobierno Vasco, con el que tienen una política de convenios que se va renovando anualmente prácticamente sin obstáculo alguno.

*“A nivel local no hay grandes problemas; con las capitales sí tenemos a veces algún encontronazo, pero con los ayuntamientos pequeños y medianos no. De todas formas, normalmente hay más acuerdos que conflictos, pero no se hacen públicos, aunque es cierto que existe la descoordinación. Porque la coordinación institucional en estos momentos es casi inexistente”* (E3, RT-GV).

En cuanto a las relaciones con el mercado y el tercer sector, la valoración depende muy mucho de la instancia desde la que se lleve a cabo. Hay una absoluta falta de coincidencia entre la visión de la administración y la de los agentes culturales a este respecto. Desde instancias políticas se constata que el sector profesional ve la administración pública como un “mero cajero” (E7, RT-DF) al que acudir para obtener la cuota establecida de subvenciones y aporta poco en cuanto a políticas culturales. No aporta nada en criterios, en estrategias o en puntos de encuentro. En este sentido, el principal “cajero” para las asociaciones son las diputaciones y para el sector profesional el Gobierno Vasco. En cambio, desde las industrias culturales, se denuncia la servidumbre de la política de subvenciones: “[Con la administración autonómica] hay una serie de subvenciones: ¿Qué es lo que queréis vosotros? Nunca nos hemos sentado para ver qué cultura hace falta en este país, sólo para las subvenciones” (E14, RT-EC)

Se echa de menos en el esquema institucional la existencia de una entidad con carácter profesional, de saberes artísticos, que tenga capacidad de decisión, pueda acceder a fondos públicos y disponga de un cierto grado de autonomía. Así, frente a la centralidad de la política, se reclama una autonomización del campo de la cultura. Puestos a comparar con la CONCA (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Cataluña) o con cualquier otro sistema experto independiente, en el caso vasco no hay sistemas expertos instituidos –cabe destacar en este sentido el fracaso de otra de las instituciones previstas por el PVC, el Instituto Vasco de las Artes y las Industrias Culturales- pero sí que es notorio, sobre todo a partir de 2001, el creciente peso que adquieren los expertos. Son mayormente estos quienes promoverán planes estratégicos y sugerirán la conveniencia de sistemas de gobernanza.

Se percibe, pues, una falta de tejido institucional para neutralizar, por un lado, los desacuerdos entre las distintas instancias y voluntades políticas y para detectar, por otro, “un espacio donde hay proyectos que va[ya]n más allá de la concurrencia” (E4, RP-GV). El elemento institucional de confrontación ha hecho imposible que se haga

un análisis conjunto en temas concretos, que se avance en posturas compartidas y que los diversos niveles administrativos trabajen en común. Ni que decir de los proyectos que “no se ven en el radar institucional”<sup>8</sup>. Son los sistemas expertos, técnicos y de mediación los que ponen en valor el territorio que está más allá de las ayudas subvencionables.

En definitiva, a falta de un plan estratégico o de una política cultural integral y coordinada, o bien se opta por trabajar a escala de proyectos estratégicos...

*“Yo creo que para el ámbito de la cultura lo que une a las instituciones o a las personas son los proyectos. Entonces eso creo que tiene un valor grande porque ayuda de alguna manera a hacer ver que los discursos no son cerrados en sí mismos sino que a veces cuando teóricamente está la mediación del hacer concreto que también tiene una serie de consecuencias culturales, políticas... somos capaces todos de entrar en matices” (E4, RP-GV).*

... o bien por colaborar en patronatos, sin duda la forma más eficaz y estable de consorciación.

*“Hay instituciones en los que la gestión se comparte. Hay patronatos en los que están representadas las tres administraciones. Y en alguno de los casos la gestión es tan compartida que las presidencias rotan. Por poner un ejemplo, Euskal Museoa [Museo Vasco] o Museo de Reproducciones, en los que los dos primeros años de mandato la presidencia corresponde al ayuntamiento, y los dos últimos a diputación. Pues eso va generando una serie de reuniones de patronato, de reuniones de supervisión, de coordinación de políticas y bueno pues más o menos fluidas, lo mismo en la BOS [Orquesta Sinfónica de Bilbao] o en el Museo de Bellas Artes con la participación del Gobierno Vasco ” (E8, RT-AYC)<sup>9</sup>.*

Ahora bien, trabajar por proyectos tiene sus consecuencias porque implica renunciar “a la referencialidad de una planificación coordinada” (E3, RT-GV).

---

8. Destaca en este sentido un proyecto que surge en el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco en 2010 como consecuencia de una reflexión crítica sobre la cadena de valor de la cultura que invertía en equipamientos y ayudas a la industria cultural provocando un “olvido de los creadores”. El proyecto se ha denominado, siguiendo el ejemplo de otras iniciativas europeas, “Fábricas de creación”.

9. Otra buena práctica de consorciación es la Red Vasca de Teatros SAREA.

*“Funcionamos de una manera consorciada bastante interesante. Se supone que el Gobierno pone el apoyo al funcionamiento de Sarea, los medios para que eso funcione como asociación de teatros públicos, las diputaciones dan el dinero en la parte correspondiente a las exhibiciones, y los ayuntamientos ponen el teatro y el dinero. Y dentro de ese andamiaje aquí nosotros hemos potenciado sistemas de asociación que son bastante importantes” (E9, RT-DF).*

## 5. Declinaciones de la gobernanza cultural en el País Vasco

La gobernanza supone un cambio de paradigma en las relaciones de poder y constituye una alternativa a la insuficiencia del concepto clásico de “gobierno” para describir las transformaciones que se han ido produciendo en el contexto de la globalización, donde el estado-nación pierde gran parte de su plausibilidad. A diferencia de lo que a lo largo de este texto hemos llamado el *gobierno de la cultura*, la *gobernanza cultural* promueve la relación entre los distintos niveles del sistema de política cultural, esto es, la forma de interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones privadas o de la denominada sociedad civil, de suerte que dichas relaciones no van a obedecer a una subordinación jerárquica, sino a una integración en redes de co-decisión pública-privada-civil. Los sistemas de gobernanza cultural son, pues, producto del desplazamiento del campo de batalla cultural desde una política dirigista de democratización cultural basada en el algoritmo “subvenciones + gasto en equipamientos”, hacia políticas más progresistas y comprensivas de democracia cultural que abren los procesos de toma de decisión en torno a la cultura tanto a los sectores culturales como a la sociedad civil.

A este respecto, se puede afirmar que la política cultural en el País Vasco ha pasado por tres estadios de desarrollo. En primer lugar asistimos a un enfrentamiento en clave de máximos políticos que impide toda colaboración en materia de cultura si no está dada de antemano la coincidencia de color político (y a veces ni siquiera en esos casos). Este es el mayor grado de antagonismo de las políticas culturales, aquel en el que la cultura, careciendo de centralidad, se ve sometida a la lógica de la confrontación gobierno-oposición, derecha-izquierda, poder-no poder, o en el caso vasco nacionalista-constitucionalista. Después tenemos el estadio de colaboración en proyectos en el que, como hemos señalado, la confrontación político-partidaria se atenúa y la responsabilidad se transfiere parcialmente a los expertos. Estos dos estadios se corresponden con el gobierno de la cultura, es decir, con una cultura hecha para la política. Finalmente, el mayor grado de co-participación y planificación estratégica se daría en los sistemas de gobernanza, cuando los sistemas expertos toman la iniciativa en materia de política cultural. Todos los indicios apuntan a que el País Vasco está en fase de transición del gobierno de la cultura a la gobernanza cultural. Parece que se ha superado la primera, pero no se termina de dar el salto a la segunda.

*“Bueno, aquí está claramente el tema de la gobernanza por medio. Y, al margen de ciertas palabras que pueden sonar muy bien, nos olvidamos de que la gobernanza es, en última instancia, coparticipar, cogestionar. Y en eso todavía las administraciones, y no sólo el Gobierno [Vasco], no están preparadas para hacerlo. Y no sólo aquí, que en muchos sitios están incluso peor que aquí. Los esfuerzos que se están haciendo ahora son un poco los de concienciar a la gente de que se puede hacer política, y no sólo política cultural, pero a día de hoy las inercias de “yo soy*

*el que pone el dinero y yo voy a condicionar lo que se hace y lo que no” son las que están mandando” (E3, RT-GV)*

El Plan Vasco de Cultura (2004-2009) es el primer intento de poner en marcha un esquema de gobernanza cultural en la CAE. Se va a caracterizar por centrar su actividad en la vertebración de los sectores de la cultura, lo que se va a denominar los “estados de la cultura” y por su vocación técnica/experta, una vocación sin precedentes, que será necesaria para intentar cuando menos atenuar la centralidad de la política en la dinámica cultural (y también, como reza nuestra hipótesis inicial, para promover un cambio de *cultura política*). El PVC, en tanto que esquema de gobernanza, plantea una transformación sistémica compleja, apostando por un cambio en la propia organización y coordinación de los agentes públicos, por un parte, y de los agentes privados y sociales por otra. Evidencia, pues, la necesidad de una doble coordinación:

- 1 la coordinación vertical entre los órganos de los tres niveles institucionales competentes en materia cultural (Gobierno, diputaciones y ayuntamientos)
- 2 la coordinación con los agentes sociales implicados en los distintos sectores de la cultura

En el ámbito institucional (coordinación vertical) significará en la práctica pasar a papel o sancionar el “pacto tácito” que durante años había regido las relaciones entre las distintas administraciones. Así, corresponderá por mandato legal al Gobierno Vasco la competencia en la protección del patrimonio cultural vasco y a las diputaciones forales su conservación y restauración. Asimismo, en la parte dispositiva del Plan, se observan algunas tendencias, más o menos generalizadas, de reparto de funciones en el campo de las artes y de las industrias culturales, correspondiendo con más frecuencia al Gobierno Vasco las actuaciones orientadas al estímulo de la producción y al fomento de la actividad profesional, y a las diputaciones y ayuntamientos las relacionadas con la exhibición, la oferta cultural y el apoyo a la actividad amateur.

Pero la verdadera innovación en materia de políticas culturales que introduce el PVC es la idea de los “estados generales de la cultura”, lo que supone una ampliación de los niveles de co-participación entre las instituciones y los “sectores” de la cultura a través de la mediación de un sistema experto. El PVC hace así hincapié en el hecho de que la cultura pertenece a la sociedad vasca, que no es patrimonio de las instituciones: la administración tiene a lo sumo el papel de animadora, de organizadora, pero no es la titular.

El PVC tiene una estructura bifronte, de ahí su carácter controvertido. Se mueve a caballo entre las tensiones identitarias, que no puede soslayar por más que lo intente, y la búsqueda de funcionalidad. Para algunos es un plan identitario y para otros, sus promotores, un intento consciente de invertir las relaciones entre política, cultura e identidad, verdadero nudo gordiano de la realidad vasca. De una política que se

apoyaba en una concepción esencialista de identidad e instrumentalizaba la cultura como mero factor de conformación identitaria y legitimación política, pasamos con el PVC a un intento no tanto de instrumentalizar la cultura cuanto de emplearla como instrumento con el que desesencializar la identidad vasca y despolitizar la cultura.

El PVC es en suma una suerte de plan de gobernabilidad política a través de la gobernanza cultural. Y ahí reside su ambición, en que reivindica el carácter estructurante o performativo del hecho cultural. Se da una inversión en las relaciones entre la cultura y la política: si antes era la política la que hacía la cultura, ahora es la cultura la instancia a partir de la cual se va a intentar transformar la cultura política del país. Lo más llamativo es que esta despolitización de la cultura, que es uno de los principales propósitos del PVC, se hace desde la política cultural. Por ejemplo, la definición de “cultura vasca” de la que se parte es una definición deliberadamente laxa, operativa, táctica e incluyente. Es coherente con este espíritu conciliador que la parte introductoria del texto, donde se hacen una serie de consideraciones de tipo programático y se introduce el delicado tema de las relaciones entre cultura e identidad, tenga un carácter meramente indicativo, de ensayo de aproximaciones entre distintas sensibilidades políticas, mientras se da preeminencia a la parte dispositiva (más técnica).

El PVC es también un claro indicio de que la política cultural de la CAE se está profesionalizando, que está acudiendo a sistemas expertos, no politizados. La reflexividad metacultural del PVC en materia de políticas culturales se observa en la parte en que lleva a cabo una reflexión sobre los distintos modelos de política cultural. En esencia, el PVC propone una combinación de tres modelos con el fin de superar las limitaciones del modelo prevalente de democratización cultural: por un lado un paradigma de democracia cultural que hace hincapié en el protagonismo de los sectores de la cultura y de la propia sociedad civil como los “verdaderos sujetos activos de la cultura”, un paradigma de instrumentalización económica de la cultura que con las debidas cautelas -no dejar al margen actividades culturales no rentables o el sentido mismo de la cultura- pero sin complejos hace una apuesta en favor de la generación de riqueza a través de la cultura (regeneración urbana, turismo cultural, industrias culturales) y, finalmente, un paradigma de desarrollo multidimensional en el que la cultura es entendida como un factor de enriquecimiento personal, cohesión social, identidad colectiva, regeneración urbana, proyección exterior, desarrollo económico y, en general, de mejora de la calidad de vida.

Esta articulación de identidad y economía es cuando menos novedosa si la comparamos con la deriva esencialista de la identidad que había imperado hasta la fecha. Otorgar un valor o una dimensión económica a la cultura<sup>10</sup> es contribuir a desesencializarla y en esto se afana también el PVC en la que es quizás su operación más iconoclasta.

---

10. El paso siguiente es otorgar un valor económico a la identidad, deriva que está alcanzando sus máximas cotas de desarrollo con la “marca-país”.

*“Ello significa dar a la política cultural la importancia que tiene, no sólo por la cultura vasca en sí misma sino como nuevo sector en el que especializarnos –la economía de la cultura y el conocimiento- y como vía para la adaptación de la sociedad vasca a los vertiginosos cambios que se están produciendo en el mundo”*  
(Miren Azkarate en Gobierno Vasco, 2007).

El PVC profundiza asimismo en la transversalidad de la cultura, un factor que va a contribuir a superar su histórica subordinación hacia otros ámbitos. La cultura, se dice, está presente en la educación, el urbanismo, en la industria, en el comercio y en el turismo, razón por la cual deja de ser un campo de actuación exclusivo de los departamentos de cultura, para convertirse en un espacio en el que concurren agentes públicos y privados de muy diversa naturaleza, en definitiva, en un espacio de gobernanza. Dada su complejidad, la cultura necesita más un tratamiento sistémico que institucional o sectorial. Este tratamiento sistémico se traduce en un diseño institucional que busca la descentralización en la toma de decisiones y una mayor presencia de voces expertas. El llamado “Sistema Vasco de la Cultura”, que el PVC sólo esboza, descansa en la confluencia de instituciones, recursos y agentes en cuatro organismos tractores, el Consejo Vasco de la Cultura, la Comisión de Coordinación Interinstitucional, que tiene el fin de concertar estrategias y chequear proyectos, un subsistema de observación como el Observatorio Vasco de la Cultura, que realiza el chequeo permanente del estado de salud y evolución de la cultura y la comunicación en cada uno de los sectores mediante sistemas de encuestas e índices validados y, por último el Instituto Vasco de las Artes y las Industrias Culturales, que aspira a ser una estructura de atención y gestión ágil, compartida y con medios.

Ahora bien, a modo de balance hay que decir que en lo que al PVC se refiere, la distancia entre el dicho y el hecho ha sido considerable. Pese a que la CAE ha tenido un papel pionero en gobernanza y planificación cultural, ello no se ha materializado en una apuesta real por la centralidad de la política cultural.

*“Teníamos confianza en que la calidad del plan y de los compromisos y de que la acogida que había tenido en los sectores culturales animara al Gobierno, al Gobierno como tal, no al Departamento y ahí nos encontramos con una falta de visión impresionante por parte del Gobierno”*(E2, RP-GV).

La intervención en el Plan de la parte de la Administración ajena al Departamento de Cultura ha sido sólo anecdótica, el nivel de conciencia sobre la relevancia del Plan ha sido claramente insuficiente y la adaptación de los sistemas de decisión no ha estado a la altura de las necesidades, lo mismo que la dotación presupuestaria (Zallo, 2012). En definitiva los límites del PVC son no sólo de voluntad política, de dotación presupuestaria y de espesor funcional, sino sobre todo de imaginación cultural.

El Contrato Ciudadano por las Culturas (2009-), que es la adaptación del PVC al programa del gobierno socialista, se centra en su parte programática en afirmar la inseparabilidad de la cultura y el concepto de ciudadanía. Constituye, en este sentido, un intento de *repolitizar*<sup>11</sup> el PVC sobre la base del paso del concepto pueblo al concepto de ciudadanía:

*“En principio es una idea muy sencilla El sentirse como perteneciente a un pueblo no es algo obligatorio, sino que es un tema de sentimiento, de pertenencia personal y eso no quita que yo pueda o no sentir, pero digamos que no puedo obligarlo como línea única de actuación y por tanto mis acciones no deben ir sólo en esa línea. Pero la ciudadanía como tal sí es un elemento obligatorio o universal de alguna manera” (E4, RP-GV).*

No obstante, más allá de sus diferencias programáticas, el CCC trata de consolidar la línea iniciada por el PVC, potenciando el tipo de iniciativas transversales que crean sinergias, al tiempo que aspira a ganar en extensión social más allá de los sectores de la cultura (los “estados” de la cultura), que era el ámbito en el que se centraba de manera preferente el PVC, “de modo que el plan no exprese sólo una relación con los sectores de la cultura sino que la misma llegue a todos los ciudadanos, ciudadanos que, de una manera u otra, quieran participar activamente en la misma” (CCC, 2010: 7). Una de las carencias percibidas en el diagnóstico que hace el CCC en el ámbito cultural vasco es que la sociedad sólo ha estado presente en el proceso como receptora final de toda la cadena de valor de la cultura, planteando con ello un modelo pasivo y alejado en muchas ocasiones de los hábitos culturales de la ciudadanía. Por ello se remarca la necesidad de articular mecanismos efectivos de comunicación con la ciudadanía.

Ambos planes coinciden en su querencia a la *expertise* cultural, aunque con matices o énfasis distintos. Así como en el PVC se detectaba una preferencia por metodologías más propias de la empresa (DAFO sobre todo), en el CCC se le concede una especial relevancia a las redes sociales y las TICs, es decir, a todas aquellas vías digitales que faciliten la participación directa y activa de los ciudadanos. Destaca en este sentido el Portal Vasco de la Cultura (*kulturklik*).

## 6. Otros modelos de gestión cultural

Ahora bien, no son estos, los únicos modelos de gobernanza cultural existentes en el caso vasco. La creciente complejidad del sistema cultural va a posibilitar el surgi-

11. Por más que intente definir la ciudadanía como aquello que está por encima de todas las diferencias (muy en la onda del patriotismo constitucional habermasiano) y trate de escamotear así su por otra parte interesante politicidad, el hecho de que el CCC se sienta interpelado por la cuestión identitaria y critique determinados aspectos del Plan anterior lo hacen igualmente político.

miento de otros modelos mixtos de gestión cultural con una orientación no tan pública. Nos vamos a detener a continuación otros dos modelos de gobernanza, muy distintos en cuanto a sus objetivos y su orientación política del PVC y del CCC. Son dos casos que dan cuenta de la variabilidad, la plasticidad o la adaptabilidad de los sistemas de gobernanza en contextos en los que el viento de la política sopla a favor. El primero de ellos es un caso que como ya señalábamos más arriba ha adquirido una extraordinaria centralidad en el “Sistema Vasco de Cultura”, el Museo Guggenheim Bilbao, paradigma de las consecuencias (queridas y no queridas) de la globalización de la cultura. En este caso, el esquema de gobernanza, pese a su versatilidad (el Museo es al mismo tiempo Fundación, Patronato, Sociedad Tenedora, Asociación, beneficiario de subvenciones y, obviamente, de una importante inversión en infraestructuras), conlleva un plegamiento de lo público a otro tipo de intereses. La cuestión a dilucidar es si esta “licencia de flexibilidad” ha respondido a intereses extrínsecos a la cultura o si ha sido el interés por la cultura la que la ha propiciado. El segundo caso es el Cluster del Audiovisual (EIKEN), un ejemplo de giro empresarial progresivo en el ámbito de las industrias culturales y el intento de sustituir la lógica de la subvención por la de la inversión (política de créditos), cuestión que abre el debate de las industrias culturales en el nuevo contexto de las economías del conocimiento y la innovación en el sentido de si la excesiva instrumentalización económica de la cultura va a traer la pérdida de su especificidad.

El Museo Guggenheim hay que enmarcarlo dentro de un plan para traer la cultura a una ciudad escasamente terciarizada como Bilbao. Así, en 1989, el Gobierno Vasco y la Diputación de Bizkaia elaboran el *Plan estratégico para la Rehabilitación del Bilbao Metropolitano* que contempla la necesidad de desarrollar la centralidad cultural de Bilbao de tal modo que la ciudad se convierta en punto de referencia de los circuitos culturales internacionales. El objetivo del plan es potenciar la educación cultural de los ciudadanos y desarrollar infraestructuras que “permitan el acceso de toda la colectividad a la cultura, además de configurarse como emblema de la ciudad”.

La titularidad del Museo Guggenheim Bilbao está gestionada por una Fundación privada con una presencia mixta, en la que tienen representación las tres instituciones fundadoras del Museo, dos públicas y una privada: el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y la Fundación Solomon Guggenheim de Nueva York. Además de estas tres instituciones hay treinta y tres patronos que se han ido sumando al proyecto, fundamentalmente privados, excepto alguna institución pública como el Ayuntamiento de Bilbao. La Fundación es el órgano que gestiona el Museo y es responsable de su funcionamiento ordinario, de la programación y de la aprobación de los presupuestos y tiene un acuerdo con las tres instituciones que son titulares patrimoniales tanto del edificio (Gobierno Vasco 42%, Diputación 42% y Ayuntamiento de Bilbao 16%) como de la colección que se ha ido adquiriendo mediante fondos del Gobierno Vasco y de la Diputación de Bizkaia y que es gestionado a través de una llamada Sociedad Tenedora. Tanto el edificio como las obras han sido cedidos a la Fundación.

Es un esquema de gobernanza mixto, donde hay una participación pública en la titularidad patrimonial, y una fundación público-privada en lo que toca al funcionamiento del Museo. En cuanto a la financiación de sus actividades, la Fundación recibe una subvención del Gobierno Vasco y la Diputación de Bizkaia, al 50% por un importe aproximado del 25-30% del presupuesto anual. El restante 70-75% del presupuesto se cubre con recursos o bien generados por el propio museo, a través de su funcionamiento ordinario, o bien por aportaciones privadas, de empresas o personas físicas (E11, RT-ECU). Hay un colectivo o asociación de “Amigos” de cerca de 17.000 personas y unas 125 empresas que forman parte de la estructura de miembros corporativos del Museo.

*“El Museo Guggenheim, es claramente un elemento distorsionador, probablemente del propio modelo, en el sistema de infraestructuras culturales del País Vasco (...) Creo que por el hecho de estar gobernados por una institución que es muy variada, eso hace que no sea posible que tengamos que seguir los criterios de unos y de otros y que podamos seguir los criterios que en principio creemos que son los de todos, que son aquellos que inspiraba el museo en cuanto a su origen, a su génesis” (E11, RT-ECU).*

El Museo Guggenheim asume su condición de institución con la vocación innovadora de incorporar nuevos modelos de gestión en instituciones culturales tanto en el País Vasco como en el Estado: “el nuevo modelo de gestión implantado en el Museo Guggenheim Bilbao obliga a cuestionar algunas de las infraestructuras ya existentes en clave más empresarial y menos dependiente de la financiación pública, ya que es un modelo que responde a las nuevas corrientes de organización y planificación museística a nivel internacional y que considera que los museos no son meros espacios expositivos valorados en función de unos determinados contenidos, sino que son evaluados en base a parámetros de calidad en la gestión empresarial” (Vidarte, 2004: 114). No es de extrañar, dada esta parametrización de la cultura, lo que escribe la crítica de arte Elena Vozmediano: “[en el Museo Guggenheim Bilbao] se da una curiosa esquizofrenia entre propaganda y secretismo: se dan pormenorizadas cifras de resultados económicos, pero todo lo que se refiere a la gestión artística del Museo permanece en la niebla” (Vozmediano, 2008). Diríase que el Museo Guggenheim Bilbao perpetúa la condición de fetiche de la cultura. Cuarenta años después, convierte nuevamente a la cultura en aquello que “está por otra cosa”. Así, el complejo sistema de gobernanza del museo no es sino un escudo protector frente a presiones externas:

*“Si tuviéramos un modelo más tradicional ligado a una institución pública sería más complicado el ser fieles a lo que fueron nuestros orígenes, porque las instituciones públicas suelen estar sujetas a los cambios de criterio en función de*

*cuál sea la representación política de cada momento (...) el hecho de tener órganos de gobierno donde hay una representación variada y donde hay presencia civil digamos, además de para la política creo que es saludable para la institución” (E11, RT-ECU).*

El Cluster del Audiovisual EIKEN es un claro ejemplo de un esquema de gobernanza surgido con la intención de superar el modelo de subvenciones culturales hacia el de inversión (los créditos culturales) y de adaptarse a los estándares empresariales.

*“[En el ámbito cultural] existe la parte de las subvenciones y la cultura necesita de esta protección, peor hay otro sector que es fábrica, que funciona como una industria, en el que tenemos que hacer lo deberes como sector” (E15, RT-EC).*

Tradicionalmente, los departamentos de Gobierno Vasco que mayor relación han tenido con el sector audiovisual -Cultura, Industria y Educación- estaban acostumbrados al papel reivindicativo cuando no beligerante de las asociaciones de productores. EIKEN es un intento de cambiar estas dinámicas. El Cluster del Audiovisual es uno de los doce clusters reconocidos como prioritarios por el Gobierno Vasco y depende exclusivamente del Departamento de Industria, que es la instancia que, siempre que se cumplan una serie de requisitos, otorga esta condición. Porque “para ser sector industrial las industrias culturales tienen que funcionar como un sector industrial no sólo reivindicar ser un sector industrial” (E15, RT-EC)). A diferencia de una asociación, un clúster es un partenariado público-privado. Las empresas privadas ponen dinero y también lo hace el Gobierno si está de acuerdo con la estructura, el plan de actuación y las acciones presentadas. Estas acciones tienen que ser necesariamente estratégicas, a medio y largo plazo, y tienen que cumplir la pirámide de cooperación entre empresas para que haya empresas más competitivas y sean capaces de hacer productos más competitivos.

## **7. Conclusiones**

Decir que la hoja de ruta de la política cultural en la CAE se ha visto lastrada por la nula centralidad del hecho cultural significa poner en evidencia que la institucionalización de las políticas culturales, y por extensión de la propia cultura, ha dependido en gran medida de dos factores si no ajenos, sí cuando menos tangentes a la cultura: la cultura política y la cultura material. La “confabulación” de estos dos factores ha redundado en una política cultural inarticulada, en la que se aprecia una profunda dislocación entre medios y fines. En cuanto a los fines cabe afirmar que la cultura política que fue cociéndose en la clandestinidad durante el régimen de Franco e irrumpió con inusitada fuerza en una efervescente escena pública tras su muerte,

hizo de la cultura más un fetiche al que adherirse simbólicamente que un campo de actividad a desarrollar en términos funcionales. En cuanto a los medios, la peculiar cultura material del País Vasco, tradicionalmente refractaria a los intangibles, propició que la energía movilizada por las administraciones públicas se escorara hacia la parte tangible de lo intangible, la subvención y la inversión en equipamientos, en detrimento del desarrollo sustantivo de la cultura.

Esta confabulación de factores dejará a las políticas culturales en una posición de franca precariedad frente a otros ámbitos. Si hiciéramos una analogía con la teoría de conjuntos diríamos que las políticas culturales son un conjunto menguante rodeado por otros conjuntos secantes (literalmente, conjuntos que “secan” la cultura) que lo cortan. La cultura, desprotegida como está por su escasa consistencia o “espesor funcional” (Zallo, 2012), queda al albur de otros ámbitos como la política (que o bien la fetichiza o bien la convierte en fuente de legitimidad política cuando no en pretexto identitario), la rehabilitación urbana (el “efecto Guggenheim” a la cabeza), la política lingüística (que se lleva gran parte del presupuesto de cultura y evidencia la centralidad del euskera en el imaginario cultural de la CAE), la política de comunicación (la Corporación EITB se come también gran parte de los dineros del Departamento de Cultura), etc.

Sólo a partir de 2001, cuando entra a jugar la variable del conocimiento experto en este sistema de relaciones, se va a poder hablar de un cambio de tendencia. Así, el Plan Vasco de la Cultura (2004-2009) y el Contrato Ciudadano de las Culturas (2009-) son, independientemente de sus diferencias ideológicas, sendos intentos de dar consistencia desde un modelo de gobernanza cultural tanto a los sectores de la cultura como a la ciudadanía en general. Pese a que estos planes no han tenido una materialización a la altura de sus ambiciones sí han transformado la “definición de la situación”. La cultura es vista cada vez más como un sistema complejo de relaciones en el que modelos de gobernanza con vocación pública como los arriba citados conviven, y no necesariamente en armonía, con sistemas flexibles de gobernanza público-privada que apuntan a nuevos desarrollos del campo cultural, desde la internacionalización a la “empresarización” de las industrias culturales.

## **Bibliografía**

GOBIERNO VASCO (2004). *Plan Vasco de la Cultura*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

GOBIERNO VASCO (2007). *I Conferencia Internacional sobre Políticas Culturales*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

GOBIERNO VASCO (2010) *Contrato Ciudadano por las Culturas* consultado en <http://www.kulturklik.euskadi.net/lang/es/kulturaren-aldeko-herritartasun->

- kontratuak-wikia-estreinatzen-du-el-contrato-ciudadano-por-las-culturas-estrena-su-propia-wiki/ el 19-06-2012.
- GURRUTXAGA, Ander (1991). *La refundación del nacionalismo vasco*. Bilbao: UPV.
- KRIESI, Hanspeter (1992). “El contexto político de los nuevos movimientos sociales en Europa Occidental”. Pp. 115.158; en J. Benedicto y F. Reinares (eds.), *Las transformaciones de lo político*. Madrid: Alianza.
- MOIX, Llàtzer (2010). *Arquitectura milagrosa. Hazañas de los arquitectos estrella en la España del Guggenheim*. Barcelona: Anagrama.
- OBSERVATORIO VASCO DE LA CULTURA (2007) *Informe sobre la situación actual de la información cultural en el País Vasco*, consultado en [http://www.kultura.ejgv.euskadi.net/r46-19803/es/contenidos/informacion/keb\\_publicaciones/es\\_publicac/adjuntos/inf\\_pv.pdf](http://www.kultura.ejgv.euskadi.net/r46-19803/es/contenidos/informacion/keb_publicaciones/es_publicac/adjuntos/inf_pv.pdf)
- OIARZABAL, Pedro, J. (2007). “We love you. The Basque Government’s post-franco Discourses on the Basque Diaspora”. *Sancho el Sabio*. 26: pp. 95-131.
- PLAN ESTRATEGICO DE REHABILITACIÓN DEL BILBAO METROPOLITANO, consultado en [http://www.bm30.es/plan/pri\\_es.html#5](http://www.bm30.es/plan/pri_es.html#5) el 19-06-2012.
- PEREZ AGOTE, Alfonso (1984). *La reproducción del nacionalismo. El caso vasco*. Madrid: CIS-SigloXXI.
- SCHMITT, Carl (1991). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- UNION EUROPEA (2011). *European policy Brief. Innodrive. Intangible Capital and Innovation*, consultado en [http://www.innodrive.org/attachments/File/INNODRIVE\\_policy%20brief\\_february\\_2011\\_02\\_20\\_final.pdf](http://www.innodrive.org/attachments/File/INNODRIVE_policy%20brief_february_2011_02_20_final.pdf).
- VIDARTE, Juan Ignacio (2004). “Infraestructuras culturales”. *Revista Internacional de Estudios Vascos*. 49, 1: pp. 107-117.
- VOZMEDIANO, Elena (2008). “El Guggenheim Bilbao después del “efecto”. *Revista de Libros*. 137, consultado en <http://www.revistadelibros.com/articulos/el-guggenheim-bilbao-despues-del-efecto> el 16-06-2012.
- ZALLO, Ramón (dir.) (1995). *Industrias y políticas culturales en España y País Vasco*. Bilbao: Servicio editorial de la Universidad del País Vasco.
- ZALLO, Ramón (2011). “Cultura, industria cultural e innovación en la Comunidad Autónoma de Euskadi: una especialización pendiente”. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*. Vol. III, 11: pp. 146-185.
- Zallo, Ramón (2012). *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales en España, Cataluña y País Vasco*. Madrid: Fundación Alternativas.