



## CAPÍTULO SEGUNDO

### CULTURA, POLÍTICA CULTURAL Y FEDERALISMO

*El progreso nos dice  
de lo que el Hombre es capaz;  
la cultura, de lo que es digno.  
La cultura es progreso interno;  
el progreso, cultura externa.*

Sigmund GRAFF<sup>24</sup>

#### I. LA CULTURA Y LA POLÍTICA

La palabra “cultura” ha cobrado en los últimos años gran importancia: se habla de conflictos culturales, de “choque de culturas” (Huntington), de problemas de migración, del “derecho a la cultura”, etcétera, por lo que evidentemente estamos ante un término de gran trascendencia pero igualmente de muy amplio espectro, por lo que surge la pregunta de cómo podemos delimitarlo para su conveniente aplicación en la política sectorial “cultura”, esto es, en el campo de la política cultural, que también tendremos que definir más adelante.

Acerca del tema de la cultura podría uno escribir eternamente. Pero en las líneas que siguen nos habremos de dedicar solamente a los conceptos de cultura que nos puedan ser útiles para aplicarlos a nuestro objeto de estudio: la política cultural en un Estado federal. Las definiciones pueden ser consideradas como

<sup>24</sup> Cit. por Kurt A. Körber en su prólogo a Look 1991: 1.

puntos terminales de procesos mentales de desarrollo, y sobre el concepto de cultura, esencial para el entendimiento de la naturaleza y de las capacidades humanas, y que además existe desde hace unos 2 000 años, se ha escrito mucho en el transcurrir de la historia. Así, el teórico inglés Eagleton (2001) sostiene que la palabra “cultura” es una de las más complejas en su idioma, idea que podemos extender seguramente a otras lenguas, entre ellas el español. Y no sólo eso: dicho vocablo tiene un significado generalmente positivo, por lo que su uso se ha extendido de manera explosiva (véase Fuchs 2007: 7). Es así que existe una enorme cantidad de conceptos de cultura; tantos, que investigadores estadounidenses afirman haber encontrado no menos de 257 definiciones (véase Brüse 1988: 4), mientras que Morr (1999: 20-24) ha encontrado 1 500 conceptos con el adjetivo “cultural”, sin haber buscado exhaustivamente y sin haber agotado opciones, como él mismo remarca.

No existe de hecho un concepto de cultura universalmente válido y aceptado por todos, por lo que en las reflexiones que siguen nos dedicaremos a arrojar claridad sobre este término, ya que la percepción de lo que deba significar este vocablo o de lo que pueda dar a entender para nuestros objetivos de investigación es determinante para desarrollar y fijar con precisión qué es lo que en este trabajo entenderemos con el concepto de “política cultural” (véase Heinrich y Klein 1996: 133). No es nuestro objetivo, por lo mismo, proponer una nueva definición de cultura; tampoco vamos a explorar a detalle el problema de las definiciones. Tampoco tiene caso empezar de cero, pues el problema radica en el extremo opuesto: no en la ignorancia, sino en el exceso de reflexiones y conocimientos sobre cultura, por lo que esta demasiada frecuentemente provoca problemas de orientación. Es por eso que, de acuerdo con nuestro interés cognitivo, lo único que necesitamos es analizar y valorar el significado y el desarrollo de elementos y términos ya existentes, en búsqueda de un concepto adecuado para nuestras reflexiones y propuestas acerca de la política cultural.

El problema es que este vocablo se encuentra en todas partes, con diferentes significados y alcances: los periódicos y los noticieros radiofónicos tienen una sección cultural o de “espectáculos”, en los que se habla de muy variados tópicos: desde artistas “de la farándula” hasta la “cartelera cultural”; en países federales, como por ejemplo en México y en Alemania, las entidades federativas promueven su imagen destacando la importancia de la cultura en sus estrategias de desarrollo, por lo que aquí estamos ante un asunto de dinero, pues se trata del fomento “cultural” o de las artes. En este campo de la promoción cultural existe en Alemania una gran cantidad de personas que se dedican a ello como profesión y por vocación, más que en México, y en ambos países hay investigadores dedicados a estudiar las estrategias y los problemas de dicho sector. Existe además, en ambas naciones, un público interesado en mayor o menor medida en estos asuntos; por lo demás, el conjunto de los interesados no necesariamente pertenece exclusivamente a grupos de “artistas”. A esto hay que agregar leyes y reglamentaciones que regulan las actividades del sector cultural en los niveles municipal, estadual y federal.

Para todas estas muy variadas actividades y áreas, la palabra “cultura” puede tener diversos significados, que abarcan desde “arte” hasta una “actividad económica”, pasando por problemas de migración o étnicos, producción editorial, religión, cine, espectáculos de todo tipo, etcétera (véase Fuchs 2007: 8 y 9).

### 1. *Los conceptos de cultura*

Etimológicamente, “cultura” como sustantivo se deriva del verbo latino *colere*, que significa construir, cultivar (de ahí, por ejemplo, “agricultura”), adornar y cuidar, también adorar (*v. gr.* “culto” religioso); de ahí que *cultura* signifique cultivo o cuidado de la tierra y más tarde cuidado del cuerpo y del espíritu. Ninguna otra criatura a excepción del hombre cultiva los campos o rinde culto a los dioses o a Dios. Ambas actividades forman parte del mundo de la cultura, no de la naturaleza (*natura*), puesto que

requieren de la conciencia de la propia acción y de la razón —esto es, de dos exclusivos ámbitos del hombre— (Hansen 2000: 14). El ser humano tiene la excepcional capacidad de reflexionar sobre sí mismo, por lo que Oelmüller distingue en las grandes épocas de la historia de la filosofía los horizontes de la experiencia de Dios, de la naturaleza y de la cultura, para ordenar una variedad de posibles caminos filosóficos hacia un discurso sobre el hombre (cit. por Fuchs 1999: 15; véase *ibidem*: 16).

Los griegos en la Antigüedad no conocieron un concepto de “cultura”, lo cual posiblemente se explique por motivos histórico-sociales, esto es, por el poco aprecio en que se tenía al trabajo físico, como la agricultura. El habitante libre de la *polis* no buscaba una actividad agotadora (*ponos*), sino una actividad con sentido (*praxis*). La formación (*paideia*) es proceso y resultado de una educación, ligada a un “ocio” y sin un objetivo material concreto. El hecho de que los griegos no tuviesen una palabra uniforme para “trabajo” puede entonces explicar por qué buscamos inútilmente una para “cultura”, que posea el sentido de “un fatigoso intercambio humano con la naturaleza”. Los griegos no veían en las capacidades técnicas del hombre “medios para la transformación de la naturaleza, sino medios para la liberación del hombre de las fuerzas de la naturaleza, para así poderse dedicar a actividades más elevadas” (Bollenbeck 1994: 36). Esta manera de pensar se mantuvo incluso durante toda la Edad Media, lo que se refleja en la denominación de las *Artes liberales* del sistema de educación medieval.

Los romanos, por su parte, pensaban distinto que los griegos, pues para ellos no eran el trabajo y el cultivo de los campos actividades despreciables, sino, por el contrario, eran vistos positivamente (*labor*) (*ibidem*: 38). Esto no significa, sin embargo, que los ciudadanos de las clases altas buscasen realizar actividades corporales o ganarse el pan “con el sudor de su frente”. La primera fuente, la cuna del vocablo “cultura” está precisamente en Roma. Marcus Tullius Cicero (106-43 a. C.) se vale, en sus *Tusculanae disputationes*, de una analogía entre *cultura agri*, también *cultu-*

*ra agrorum* (cuidado o cultivo de los campos o agricultura), por un lado, y *cultura animi* (cultivo del alma), por el otro (véase Kaslowski 1988: 4). El estadista y pensador romano no se refería nada más a cualquier cuidado, sino en el primer caso al cuidado y formación del suelo o de los campos, y en el segundo, al cuidado y formación de una forma de vida, que tenía que llevarse a cabo de una manera superior (Fuchs 2003: 15). Esta manera elevada de vida sería denominada más tarde como una forma *cultivada* de vivir. Hay que señalar, empero, que Cicerón se refería a algo mucho más allá que el simple saber, pues él entiende *cultura animi* como grandeza ética: un hombre rico en conocimientos puede solamente a través del cuidado de esta *cultura* realizar buenas obras (Scherfenberg 1984: 29). Cicerón comprende a la cultura como formación en el sentido de una función moral y ética, “en la que está presente el ideal de la ‘Humanitas romana’” (*ibidem*: 30).

El significado original del vocablo se relaciona únicamente con la agricultura y solamente se aplica al cuidado del alma o del espíritu como metáfora. Y es la filosofía la que hace posible dicho proceso. Se trata por lo tanto de la educación del hombre y de la preocupación sobre sí mismo, pero también del cultivo de las ciencias y de las artes; por último, se trata también del *culto* a los dioses o a Dios (véase Bollenbeck 1994: 38ss.).<sup>25</sup>

Si seguimos la interpretación de Swing (1993: 29), la palabra “cultura” tiene un doble significado, pues posee una dimensión antropológica y un concepto de formación. Con *vitae cultura* se consigna el primer significado, *i. e.* la creación cultural del hombre, las objetivaciones de cultura (bienes culturales) y las condiciones o circunstancias de vida. Con *cultura animi* se incluyen la estructura histórica y la formación (“cultivo”) de la persona. El aspecto subjetivo de la formación (*cultura animi*) se entiende desde

<sup>25</sup> Un fragmento del texto que hemos comentado de Cicerón se encuentra en el apéndice de esta investigación (I.4), en donde el lector encontrará, asimismo, una traducción al español. El tema de la historia y de los cambios en el sentido del concepto “cultura” es tratado de manera magistral por Scherfenberg (1984) y Bollenbeck (1994), haciendo uso de numerosísimas fuentes.

el siglo XVII como lo opuesto al componente objetivo de cultura (*vitae cultura*).

La Edad Media toma de la Antigüedad los conceptos de cultura y naturaleza, si bien con ligeros cambios en el significado y no siempre relacionados con el mismo fenómeno (véase Bollenbeck 1994: 39s.). Las diferencias entre ambos términos fueron identificados en la causalidad en los sucesos de la naturaleza y en la libertad en la creación cultural (Nohlen 2006c: 314). Sin embargo, debemos cuidarnos de ver en la palabra medieval *natura* el mismo significado que en nuestro vocablo “naturaleza”, puesto que *natura* es, para la cosmogonía de ese entonces, una sierva de Dios, en la que se personifican los pensamientos y planes divinos, por lo que está llena de símbolos. En este sentido no existe ninguna confrontación entre el hombre y su ambiente natural, por lo cual una pareja antitética *natura* – *cultura* no pudo desarrollarse (*ibidem*: 40). El ideal de la formación personal en la Edad Media ya no se expresó con la palabra *cultura* sino con los términos *perfectio* o *moderatio* (Scherfenberg 1984: 31).

El barón Samuel von Pufendorf (1632-1694), jurisconsulto, historiador y fundador de la moderna filosofía de la cultura, entendía bajo el término “cultura” un estado propio del hombre, por lo que confronta al *status naturalis* con el *status naturae*. Con respecto a esto comenta Swing (1993: 29): “La cultura se entiende entonces como obra del hombre (momento ergológico), que se realiza a través de las fatigas sociales o de grupos sociales (momento social) y que es —como agregaría después Herder— el resultado de un proceso cultural de aprendizaje (momento histórico)”. Para Pufendorf, la cultura tiene un “componente de emancipación”, según lo interpreta Scherfenberg, puesto que apunta a “...domeñar o a vencer a la naturaleza, apartar la ignorancia, dominar la razón, valorar al hombre y a la comunidad y religiosidad humanas” y consiste “en esos conocimientos y actividades”. Esto lo explica Pufendorf en su obra capital *De Jure Naturae et Gentium* (1672), en donde aparece en el mundo de habla alemana por vez primera la palabra “cultura”, por lo que

se preparaba así el camino para la difusión del vocablo en dicho ámbito lingüístico en torno al 1700 (Scherfenberg 1984: 31).

En cuanto a la presencia histórica del vocablo “cultura” en nuestra lengua, apuntaremos lo siguiente, siguiendo al docto Joan Corominas (1905-1997), autor del célebre *Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana* (1954-1957).<sup>26</sup> La palabra “culto” aparece en referencias más tempranas como sustantivo derivado del latín *cūltus* –*ūs*, “acción de cultivar o practicar algo”, derivado, como ya vimos más arriba, de “*cultivar, cuidar, practicar, honrar*”. La fuente más antigua que se conoce en la que aparece esta palabra es una ley de 1377, renovada en 1480 y que se consigna como parte de la “Nueva Recopilación de las leyes del Reino”, I, iii, 14, del año 1567. En este texto se refiere al culto religioso, que es la primera acepción que tenemos en lengua castellana. Las demás aplicaciones, ya en español, son de los siglos XVI y XVII. Así, tenemos “culto”, como adjetivo, hacia 1520, por ejemplo en Garcilazo de la Vega (c. 1501-1536). “Cultura” aparece por primera vez en 1515, de la mano de Fernández Villegas.<sup>27</sup> Esa misma palabra es empleada en 1583-1585 nada menos que por Fray Luis de León, al igual que “inculto”. La palabra “cultural” aún no se lee en el *Diccionario de la Lengua Castellana de 1899*, y se asume que se tomó más adelante del alemán *kulturell*.

En lengua alemana, el registro más temprano en un diccionario es de 1775, en el *Philosophisches Lexikon* de Johann Georg Walch (1693-1775). Algunos años después, en 1784, Moses Mendelssohn (1729-1786) escribiría que palabras como “ilustración, cultura y educación” son “recién llegadas” y pertenecientes al “lenguaje de libros”. Esta última expresión quizá quería decir que el término “cultura” pertenecía al lenguaje de los sabios o

<sup>26</sup> Aquí consultamos la edición de 1989, preparada al lado de José A. Pascual, vol. 2, pp. 288 y 289; véase nuestras fuentes bibliográficas.

<sup>27</sup> La fuente del *Diccionario etimológico* es C. C. Smith, *Los cultismos literarios del Renacimiento, breve adición al Diccionario crítico etimológico de Corominas*, BHisp. LXI, 1959, pp. 236-272.

doctos o, lo más probable, que ya tenía un significado nuevo (Bollenbeck 1994: 31).<sup>28</sup>

La discusión en torno al concepto de cultura fue también para el siglo XX de gran importancia, entre otras causas debido a la coexistencia, forzada o voluntaria, de grandes grupos de población pertenecientes a círculos culturales diferentes, caracterizados por distintas formas de vida y de ver la vida, y que muchas veces chocan debido a la migración, a la globalización y a las muy numerosas acciones de expulsión y desalojo de grupos étnicos que en gran medida caracterizaron a dicha centuria.

Otras reflexiones se realizan en torno a la dignidad, el valor y la independencia de culturas fuera de Europa, lo que ha atraído la atención de un público cada vez más numeroso y que con creciente interés toma parte en las discusiones. La valoración y defensa de la diversidad e identidad de las culturas se han convertido de la misma manera en un tema de gran actualidad, si bien no debemos olvidar el papel dominante de la economía en el comportamiento de la sociedad de consumo. En este sentido hay que resaltar una revaloración de lo cultural en el marco de la transformación hacia la llamada “postmodernidad”, a diferencia del primado de lo político en la premodernidad y del predominio de lo económico en la Modernidad, lo cual resalta Beyme en su célebre “Teoría política del siglo XX” (1994, cit. por Nohlen 2006c: 315).<sup>29</sup> Hay quienes piensan que la cultura es un medio de nuestra época que puede ayudar a la humanidad a defenderse en contra de los lados “negros” de la globalización (véase Kramer 1996: 30, con más fuentes). Este fenómeno recibió en Alemania

<sup>28</sup> El filósofo Moses Mendelssohn era abuelo del gran compositor Felix Mendelssohn-Bartholdy (1809-1847).

<sup>29</sup> Entendemos aquí por “Postmodernidad” un concepto proveniente de la literatura y de la arquitectura y que designa, según Rieger y Schultze, como concepto de época, la sustitución de la sociedad industrial clásica y las situaciones socioeconómicas y culturales que la marcan y se dan por hechas; como concepto colectivo, la postmodernidad es una corriente filosófica referida a dicha situación de cambio (Rieger, Günter y Schultze, Rainer-Olaf, “Postmodernidad y política”, en Nohlen 2006: 1103-1110, aquí 1103).



el nombre de “el nuevo interés por la cultura” (*Das neue Interesse an der Kultur*) y ha jugado en la historia reciente de la política cultural en aquel país un papel muy importante, por lo que hablaremos de él más adelante (en el capítulo cuarto).

Durante mucho tiempo se ha relacionado estrechamente a la palabra “cultura” con el elevado mundo del espíritu, particularmente en asociación con una agrupación “clásica” de religión, ciencia y arte.<sup>30</sup> Se trata de la imagen de “lo verdadero, bueno y bello” de la tradición humanista, a la que se agregó posteriormente la educación. Este llamado concepto “estricto” de cultura fue percibido paulatinamente, con el correr del tiempo, como insuficiente para los objetivos de la moderna política cultural y de las ciencias con sus diversas disciplinas, por lo que ha sido ampliado fundamentalmente por principios sociológicos y antropológicos (véase Holland 2002: 7).

Es así que, frente al concepto estrecho de cultura surgen definiciones más amplias, de mayor alcance. Sin embargo, en vista de la enorme cantidad de publicaciones en muchísimos ámbitos científicos relacionados con el tema “cultura”, el número de conceptos ha crecido de manera impresionante, por lo que lograr una visión de conjunto es ya punto menos que imposible. Frank (1990: 21ss.) ha emprendido por eso el intento de diseñar una sistematización, partiendo de tres diferentes aspectos en los que se basan las distintas definiciones de cultura. Su catálogo comienza con los conceptos ideados bajo puntos de vista *antropológicos*, que conciben a la cultura como producto del espíritu humano, como su forma objetivada. Otras definiciones acentúan el aspecto *so-*

<sup>30</sup> Para Immanuel Kant (1724-1804), la religión ya no cuenta en el concepto estricto de la cultura del derecho (véase Holland 2002: 7, nota 6). Sin embargo, nosotros compartimos la argumentación de Kaslowsky (1988: 10), quien sostiene que el significado de la religión para la cultura no puede pasarse por alto: “...Ethos, forma de vida e interpretación de la vida son determinados, en el creyente, por la religión e impregnan también el mundo profano y el arte. Por otro lado, las religiones muestran una estabilidad y una universalidad que se distinguen claramente de los cambios de la cultura espontánea”. Holland (*idem*) considera a la religión “claramente” como parte de la cultura.

*ciológico*: la cultura abarca todas las actividades y expresiones de vida de la persona individual en la comunidad, que son percibidas como un valor y que sirven a la calidad de vida. También se trata de una definición sociológica cuando entendemos por “cultura” la totalidad de las configuraciones del comportamiento de una sociedad y que son transmitidas a través de símbolos de generación en generación. Bajo el mismo aspecto se habla también de cultura cuando nos referimos al contenido simbólico en su conjunto de una sociedad (religión, arte, saber, etcétera), al contrario del “equipamiento” material, que muchos definen como “civilización” y del que aún tendremos que hablar. En caso de que alguien iguale a la cultura con la suma de todos los esfuerzos “que la humanidad ha realizado para la satisfacción de sus necesidades”, se estará sirviendo de una definición *psicológica*. Aquí puede uno integrar también un cierto “instinto de satisfacción”. Hasta aquí Frank.

Las aportaciones de la sociología al campo del estudio de la cultura han sido de considerable relevancia, puesto que esta ciencia consideró desde sus inicios a los factores culturales en sus reflexiones, por lo que surge también un interés *sociológico*. Recordemos la trascendencia, en este sentido, de un trabajo, aún actual, que Max Weber (1864-1920) publicó en 1905: *La ética protestante y el ‘espíritu’ del capitalismo*.<sup>31</sup> Esto pone de manifiesto la gran importancia de los fundamentos culturales de la sociedad y de la economía, por lo que las aportaciones de la sociología son indispensables para la política cultural. Talcott Parsons (1902-1979) ha sistematizado las teorías de los grandes sociólogos europeos como Ferdinand Tönnies (1855-1936), Émile Durkheim (1858-1917) y Max Weber, entre otros, y ha propuesto una concepción de la sociedad moderna que desde su presentación ha ganado numerosos partidarios. De acuerdo con ella, la sociedad consta de cuatro subsistemas: la economía, la política, lo social y la cul-

<sup>31</sup> Título original: *Die protestantische Ethik un der “Geist” des Kapitalismus*. Existe una edición en español del FCE (2003, segunda reimpresión 2006).

tura, cada uno de los cuales cumple con una función específica: la economía, que cumple con el sustento a través de bienes y servicios; la política, con la toma de decisiones relevantes para la configuración del aparato social; lo social, que cumple con la integración, y la cultura, con la búsqueda de sentido. Además, cada subsistema posee sus medios específicos y una peculiar racionalidad de acción (dinero; poder; solidaridad; sentido). El subsistema cultural tiene, particularmente, la tarea de reflejar procesos en los otros subsistemas y valorarlos en su legitimación, con la ayuda de los llamados “poderes culturales” (ciencia, religión, arte y educación o formación) (Fuchs 2007: 16 y 17).

Pierre Bourdieu (1930-2002) es otro sociólogo de la cultura que ha destacado por sus aportaciones en este campo. Comparte la concepción de Johann Gottfried von Herder (1744-1803) en el sentido de que la cultura nos ayuda a distinguir, pero agrega que no sólo se trata de que las prácticas culturales y las formas de expresión sean distintas, sino que además marcan diferentes posiciones en las estructuras social y de poder. Sus estudios empíricos parten del concepto del espacio social, que se llena de personas que disponen de dos tipos de “capital”: en primer lugar está el “capital económico”, esto es, la profesión y las posiciones que garantizan cierto ingreso económico; y en segundo lugar está el “capital cultural”, es decir, el grado al que hayamos llegado en nuestros estudios académicos. Ambas clases de capital pueden ser analizadas empíricamente. Además puede uno preguntarse de qué actividades culturales gustan las personas; dicha información le sirve a Bourdieu para desarrollar la imagen de una sociedad viva, aunque ciertamente estructurada por clases, en la que puede ubicarse una estrecha correlación entre el tipo de consumo cultural, la respectiva combinación de las clases de capital y el lugar social. La tesis principal que el sociólogo francés expone es que el consumo cultural y sobre todo las artes no colaboran en la liberación del hombre, sino que consolidan su lugar en la sociedad: “Dime qué es lo que haces culturalmente y te diré a dónde perteneces” (véase Fuchs 2007: 17 y 18). La injusta sociedad

de clases, afirma Bourdieu, se mantiene estable debido a que los hombres, con sus preferencias estético-culturales profundamente ancladas en su psiqué, se buscan los buenos o malos lugares en la sociedad. El arte y la cultura son por lo tanto el aparato secreto que mantiene cohesionadas a las sociedades de clases de la manera en la que lo han estado siempre.

Esta percepción de arte y poder también se revela como de enorme atractivo para la política cultural, ya que en nuestra relación con el arte más refinado se reconocen grandes expectativas de liberación del hombre (véase *idem*).

Si consideramos a la cultura como la capacidad de vida desarrollada a lo largo de los tiempos, apuntamos hacia un concepto desde el punto de vista histórico. Lo mismo ocurre cuando se define a la cultura como el conjunto de todos los valores materiales, sociales y espirituales que el hombre ha creado a lo largo de la historia; lo opuesto a eso es aquello que encuentra en forma ya terminada en la naturaleza.

Desde el punto de vista filosófico, la cultura es la totalidad de esa estructura de significados y sentidos que el hombre ha creado a lo largo de su desarrollo: la religión, el idioma, la ciencia, la técnica, el arte y el derecho. Este concepto de amplísimo espectro de la *filosofía de la cultura* también es difícil, puesto que se refiere a todo lo que el hombre “hace”. La idea que predomina en este enfoque es que el mundo del hombre es un mundo por él hecho, por lo que ninguna generación tiene que empezar desde cero. Surge así una creciente conciencia de su tarea y de su ser en el mundo, y si bien gana en libertad, el precio a pagar es que su obligación de configurar su mundo es irreversible: la estructuración de su propia vida se convierte en la tarea fundamental del hombre. Las nuevas generaciones encuentran por lo tanto un mundo ya hecho, se encuentran rodeadas por cosas y por reglas significativas para la sobrevivencia, asimilando rápidamente el saber acumulado por las generaciones pasadas. Así, la palabra “cultura” denomina a esta dimensión fundamental del ser de este mundo ya hecho (Fuchs 2007: 13 y 14).

Según este enfoque, que para la política cultural también es de relevancia, existe una estrecha relación entre educación y cultura, a más de que subraya la importancia de la conducción consciente de la vida como tarea del hombre y que este sólo a través de su actividad productiva se hace hombre. En este desarrollo, el ser humano constata que hasta el grupo social más pequeño necesita reglas. En el aparente caos de la naturaleza, el hombre crea un orden, por ejemplo por medio de las figuras de los dioses que personifican las fuerzas naturales y que de este modo se vuelven más comprensibles y cercanas. Para sobrevivir —esencial objetivo del hombre, frecuentemente olvidado en la reflexión científica—, desarrolla formas de relacionarse con los variados recursos a su alrededor. Ernst Cassirer (1874-1945), en su célebre “Filosofía de las formas simbólicas”, ha profundizado en los puntos arriba señalados, de acuerdo a los cuales el hombre, y sólo el hombre, ha desarrollado lenguaje, política, arte, mito y religión, economía, ciencia y técnica como posibilidades diversas de comprender y configurar a su mundo y a sí mismo.<sup>32</sup> “Cultura” es, para dicho autor, la suma de estas formas simbólicas. El hombre se hace hombre a través de la cultura. Así, la antropología y la filosofía de la cultura son las dos caras de la misma medalla, puesto que el hombre es un “hacedor”. Sin embargo, no todo lo que hace es una aportación a la emancipación humana: la cultura puede no ser siempre humanitaria y productiva, sino que puede contener un considerable potencial destructivo (cit. por Fuchs 2007: 15). Este discurso filosófico conduce a un pensamiento significativo para la política en general y para la política cultural en particular: “*Si no existe un desarrollo automático hacia el bien, entonces hay que configurar conscientemente los procesos culturales para evitar daños*” (*ibidem*: 15 y 16, cursivas en el original). Así, al hablarnos de la capacidad cultural del hombre y de la necesidad de reflexionar sobre normas y objetivos de su accionar, el concepto

<sup>32</sup> Esta obra se publicó en tres volúmenes entre 1923 y 1929, con el título original *The Philosophy of Symbolic Forms*; existe una traducción al español del FCE (2003).

filosófico de la cultura se convierte en una base importantísima de la política cultural (*idem*).

Por supuesto que podemos idear o encontrar definiciones que hagan uso de algunos de los aspectos y puntos de vista que hemos mencionado arriba. A ello podemos agregar expresiones tales como cultura “espiritual” y “material”, “subjetiva” y “objetiva”, “cultura elevada” o “alta cultura” y “baja cultura” o “cultura popular”, entre otras muchas. En cuanto a determinar qué pertenece al mundo espiritual de la cultura y qué al mundo material, es posiblemente *a primera vista* no muy difícil de resolver, pero la línea divisoria entre ambos ámbitos puede ser en realidad sumamente difícil de trazar. La cuestión acerca de dónde corre la separación, si la hay, entre una “alta cultura” y la cultura popular más “baja” puede conducir a enérgicas discusiones. En cuanto a la cultura “subjetiva” y “objetiva”, citemos a Abelein, quien distingue de la manera siguiente: “El concepto subjetivo de cultura alude a la cultura de la personalidad individual y se acerca por ello al concepto de formación o educación, el concepto objetivo se refiere a lo concreto, a los bienes culturales y a la obra cultural” (Abelein 1968: 216, nota 87).

La Unión Europea a lo largo de su historia y desde sus antecesores, también ha tomado la palabra en torno al tema de la cultura, si bien modestamente. Y para aumentar aún más la complicación en torno al significado de nuestro vocablo, sólo requerimos echar un vistazo al artículo 36 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, en donde se hablaba del “bien cultural nacional”, aunque ciertamente sólo en su versión alemana (*nationales Kulturgut*), pues el texto en francés decía *trésors nationaux*, el español rezaba “tesoro artístico”, al igual que el italiano, mientras que el inglés consignaba *national treasures* (cit. por Ress 1991: 25).<sup>33</sup>

<sup>33</sup> *Cf.* en torno al concepto de cultura y de culturas europeas, los materiales del Coloquio Florentino *Culture et Cultures Européennes*, de mayo de 1986, Instituto Superior Europeo de Florencia, publicados por Daniel Roche; véase también Maihofer, Werner, “Die Einheit der Kultur Europas in der Vielfalt der Kulturen Europas” (“La unidad de la cultura de Europa en la diversidad de las culturas

Para la conciencia cotidiana, el vocablo que nos ocupa tiene un fuerte contenido de valor y se le relaciona con educación, buenas maneras, amor al arte, etcétera (lo que se expresa claramente con la expresión “persona cultivada”); pero incluso en el lenguaje cotidiano y coloquial se aprecia ya una “ampliación” de la palabra cultura. La discusión científica sobre la cultura reconoció ya desde hace tiempo la necesidad de desarrollar un concepto más amplio, mientras que la política cultural recién a partir de los años sesenta del siglo XX, sobre todo desde principios de los setenta, se ha ocupado de ello (Frank 1990: 28; Wolf-Czánady 1996: 59).

Así, por ejemplo, Johann Wolfgang von Goethe (1749-1832) enumeraba los siguientes elementos como integrantes de la cultura: costumbres culinarias, música y arquitectura, vestimenta, historia, filosofía, artes, ciencias, juegos infantiles, refranes, clima, formas del paisaje, artesanías y comercio, economía, literatura, religión, moral, lo político y lo privado (véase Morr 1999: 24).

A su vez, Herder, ya mencionado arriba, introdujo un concepto de cultura que se refería a todas las características de vida de un determinado grupo de personas, por lo que con el término “cultura” describía su forma de vida. Este es el concepto de cultura *etnológico*, que ha sido “corregido” y ampliado en el sentido de que Herder partía de la existencia de culturas homogéneas y claramente delimitables entre sí, mientras que en la actualidad se considera que las diferentes culturas poseen una dinámica interna que se intensifica con el contacto con otras culturas. Esto quiere decir que las culturas no son nunca homogéneas y estáticas, sino que se encuentran permanentemente en procesos de intercambio: “... el modo de lo cultural es lo intercultural”, escribe Fuchs (2007: 12 y 13).

Este reconocimiento es importante para la política cultural para poder comprender procesos culturales en sociedades multiétnicas, que conforman un número cada vez mayor en el mun-

de Europa”), en Weisglas, Max *et al.* (eds.), *Europe from a Cultural perspective*, La Haya, 1987, 3ss.; acerca de la política cultural a partir del Tratado de Maastrich véase Berggreen-Merkel 1995, particularmente 10-16.

do; esto nos lleva a que, en las sociedades modernas, requiramos de la capacidad de convivir con la diversidad (*idem*).

En 1976, la UNESCO recomendó extender el concepto de “cultura” a todas las formas de la creatividad y de la expresión de grupos y de personas, ya sea en las formas de vida o en las actividades artísticas.<sup>34</sup> Pero si bien este organismo ha puesto desde un principio el énfasis en dicho fenómeno de la diversidad, es recién de unos cinco a diez años a la fecha que esta idea ha recibido un renovado impulso. Esta organización internacional parte del llamado “concepto amplio de cultura”, desde el punto de vista etnológico (la cultura vista como forma de vida).

Un documento de gran trascendencia en los últimos años es la llamada “Declaración de la Ciudad de México sobre política Cultural” (1982), también de la UNESCO, en la que la cultura es considerada, “en su más amplio sentido”, como la totalidad de los aspectos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales, que caracterizan a una sociedad o a un grupo social. Esto no solamente incluye al arte y a la literatura, sino también formas de vida, los derechos fundamentales del hombre, sistemas de valores, tradiciones y creencias. Para Sparr (1991: 15), esta formulación es sobre todo descriptiva y prácticamente imposible para aplicarse concretamente. Sin embargo, este “concepto amplio” de cultura de la UNESCO, frecuentemente criticado, ha sido un elemento sumamente importante en la discusión de los últimos tiempos (véase también Fuchs 2003: 15).<sup>35</sup>

<sup>34</sup> “Recomendación relativa a la Participación y a la Contribución de las Masas Populares (*sic!*) en la Vida Cultural”, formulada por la Conferencia General de la UNESCO en su 19o. Congreso en Nairobi, noviembre de 1976. El texto es accesible en: <http://unesdoc.unesco.org/ulis/spa/index.shtml> (12 de enero de 2009).

<sup>35</sup> El lector encontrará en el Apéndice (I.3.) un amplio fragmento del texto de la UNESCO, en el que podrá apreciar mejor el contexto de la Declaración de la Ciudad de México. El texto (también llamado “sobre las políticas culturales”) puede consultarse íntegro en [http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL\\_ID=35197&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=35197&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (acceso: 13 de febrero de 2009).



Lo que hemos acabado de leer nos indica a las claras que no hay un concepto de cultura uniforme, que todo lo abarque y que sea aceptado sin más por todos. El tema se presta evidentemente a la polémica y al debate y nos enseña que es un material de discusión bastante difundido (*cf.*: Lipp, cit. por Frank 1990: 24).

Ante la gran cantidad de significados y de posibilidades de empleo de la palabra “cultura”, surge la pregunta de cuál podría ser entonces el concepto conveniente para aplicarlo adecuadamente en la política cultural. Y es que, a pesar de que por lo menos desde la Conferencia Mundial sobre Política Cultural, efectuada en la ciudad de México en 1982, se habla oficialmente de un “concepto amplio de cultura” (cultura como forma de vida), es evidente que la realidad cotidiana es otra. En efecto, si revisamos las tareas y los ámbitos que abarcan las oficinas de fomento cultural de ayuntamientos, estados federados u oficinas centrales, es evidente que la mayor parte del gasto se destina a museos, bibliotecas, orquestas, teatros, etcétera. Para el apoyo a artistas aficionados, trabajos en las colonias o en los barrios, para las labores socioculturales o pedagógico-culturales quedan pocos recursos y aún menos reflectores. Esto es: aunque oficialmente el concepto amplio de cultura sea el que se pronuncie, en la realidad sigue predominando el concepto estrecho, ligado a las artes tradicionales y a su promoción (Fuchs 207: 18 y 19).

Particularmente en los últimos 20 años ha ocurrido una especie de “descubrimiento de la importancia de la cultura” en muchas disciplinas científicas, lo que, en lugar de aclarar las cosas, ha llevado más que nada a una delimitación mutua, a veces férrea, entre diferentes concepciones y percepciones. Como en la política cultural confluyen e interactúan personas provenientes de diferentes ámbitos científicos y profesionales, aun cuando todas hablen aparentemente de lo mismo, es decir, de cultura, están pensando realmente en cosas distintas. Es por eso también que más adelante habremos de reflexionar qué concepto de cultura puede servirnos para nuestras consideraciones acerca de la política cultural.

Para el concepto amplio de cultura no existe diferencia entre cultura y civilización, puesto que la cultura se entiende como un fenómeno completo que abarca al arte, a la educación, a la formación, a la técnica, la ciencia, el Estado, la religión, el orden social, etcétera. La cultura abarca por lo tanto a las llamadas “bellas artes” y a la “cultura cotidiana” (cómo se vive, cómo se juega, la ropa, el tiempo libre, etcétera). Podemos considerarla como la forma en que el hombre vive y trabaja.

Es así que, en este sentido, la cultura es mucho más que arte, por lo que tales conceptos no deben confundirse.<sup>36</sup> La cultura es además “práctica de vida” y se relaciona con el sistema económico, posee características sociales, toma en cuenta aspectos políticos y es impensable sin objetivos de vida. Debido a eso, el concepto amplio de cultura también se caracteriza por una dimensión sociopolítica y se comprende como un proceso continuo, ya que la cultura es la forma en la que las personas perciben y expresan sus relaciones sociales.

Es por ello que, para el concepto amplio de cultura, encontramos los siguientes conceptos fundamentales: emancipación, creatividad, participación, comunicación, humanización y encuentro de la identidad (Frank 1990: 35).

Es necesario recordar que también en el lenguaje cotidiano posee el término “cultura” una amplia gama de acepciones, normalmente, empero, con una carga positiva.<sup>37</sup> El atributo “cultural”, por ejemplo, significa por regla general un grado más elevado de la vida y refleja el deseo del hombre por mejorar su existencia. De ahí que Kaslowski llame la atención sobre el hecho de que las formas y costumbres del hombre y de la sociedad pue-

<sup>36</sup> Sobre el tema “cultura y arte” escribe Strachwitz (1993: 15): “El arte es también en parte eso que, como se suele decir, hace a la vida digna de vivirse, y la cultura es también en parte aquello que distingue a la vida del hombre de la de otras criaturas...”.

<sup>37</sup> Lo cual ciertamente en los últimos tiempos ya no siempre es así, puesto que Morr (1999: 18) enlista incluso conceptos negativos: cultura de la desconfianza, cultura vulgar, cultura del conflicto, etcétera. En nuestro país se ha llegado a hablar ocasionalmente de la “cultura del narcotráfico”.

dan ser más o menos “cultivadas” o puedan por lo menos ser percibidas así. En la conciencia cotidiana se considera a la persona “cultivada” como alguien culturalmente desarrollado y refinado (véase Kaslowski 1988: 9 y 10). En una época en donde predomina el economicismo burdo, la globalización, la preocupación ambiental y la locura terrorista y antiterrorista, la cultura les parece a muchos como el último medio de salvación que está a la mano (véase Kramer 1996: 30). La actualidad del tema ha conducido, según mi percepción, a que casi todo sea o pueda ser “vendido” como “cultura”. Si mal no recuerdo, incluso al euro se le celebró hace unos años como “acontecimiento cultural”. Por otro lado, ¿qué le podríamos replicar a August Everding, cuando afirmaba con humor que “...La cultura es hacer del mal gusto de los más el buen gusto de los menos”? (cit. por Morr 1999: 18). Quizá tenga razón. Por eso puede ser útil echar un vistazo a los cuatro significados fundamentales de cultura, que Hansen con gran precisión ha propuesto (2000: 11ss.) y que ahora esbozaremos brevemente.

1) Muchas personas entienden con el término “cultura” lo que arriba hemos mencionado como el concepto “reducido” o “estrecho”: música “clásica”, ópera, teatro, artes plásticas, literatura, arquitectura, etcétera. Todas estas actividades son producto del trabajo humano y *aparentemente* no persiguen un “objetivo práctico” (*cfr.* Hansen 2000: 11). Pero el trabajo que aquí hemos mencionado tiene por regla general un valor especial y de alta consideración, puesto que pasa por ser espiritual, creativo y artístico. Todo lo que tenga que ver con ello pertenece a una “actividad cultural”. Las elevadas pretensiones de este trabajo tienen como consecuencia que solamente personas especialmente talentosas estén en condiciones de satisfacerlas. Tanto para estas personas, como también para los que “consumen” y encargan las obras resultantes, se presuponen igualmente ciertas cualidades, como la sensibilidad y el sentido artístico. Este es entonces un primer significado.

2) “Cultura”, en su segundo significado, designa asimismo una cierta forma de vivir, exclusivamente reservada a determina-

das personas, llamadas por lo mismo “cultivadas”. Esta manera “refinada” de vivir (*savoir vivre*) incluye una elevada formación, gusto educado, finas maneras, humanismo e inclusive el cuidado físico, además del *primer significado*. Estas dos acepciones de “cultura” se refieren por lo tanto a un fenómeno considerado como elevado, por lo que el concepto es tanto descriptivo como valorativo. La cultura es por lo mismo considerada como una posesión valiosa: una persona cultivada *tiene* cultura y por eso se comporta decentemente (Schwenn 2003: 34).

3) El tercer significado es puramente descriptivo y se relaciona con las costumbres, los usos, las maneras, la religión, etcétera. Mientras que nuestras dos primeras acepciones resaltan valorativamente ciertos ámbitos, el tercer significado pretende integrar —puesto que también considera a los dos primeros— y ser valorativamente neutral. De este amplio significado podemos derivar subdivisiones, como por ejemplo: cultura de los jóvenes, cultura política, cultura culinaria, entre muchas más.

4) Según un cuarto significado, hay que entender el término “cultura” de manera prosaica, entendiéndose bajo dicho término el resultado de una actividad que cuida y cultiva: de ahí “monocultivo” en la agricultura o “medio de cultivo” en la biología. Puesto que aquí no se trata de un trabajo “creativo” o “espiritual”, no estamos ante un significado valorativo.

Después de lo que hasta ahora hemos visto en torno a los diferentes conceptos y significados de la palabra “cultura”, podemos decir que dicho término puede o debe definirse de acuerdo al contexto, a la disciplina científica, al exponente, a la orientación teórica o al enfoque epistemológico o metodológico (véase Ávila 2000: 24).<sup>38</sup> Nohlen afirma, en este sentido, que el concepto de cultura es polivalente y él mismo dependiente de la cultura

<sup>38</sup> Como ejemplo de lo anterior citemos a Sting (1993: 30), quien, hablando de la pedagogía cultural en ámbitos metropolitanos, escribe: “De la gran cantidad de teorías y significados de la cultura, tomemos ahora sólo dos importantes direcciones que han impregnado el desarrollo del concepto de cultura para la pedagogía cultural: el concepto idealista y de las ciencias del espíritu, y el concepto etnológico y cultural-antropológico”. El primero, el concepto en sentido

(2001a: 272). Para la política cultural de un Estado organizado federalmente necesitamos empero un concepto que no sea tan limitado como el “estricto” ni tan amplio, universal y difuso como el “amplio”: la cultura puede significar todo y nada a la vez (véase Raue, cit. por Morr 1999: 18). A la búsqueda de un concepto para la política cultural nos dedicaremos más adelante.

## 2. *Los conceptos de política*

Después de haber discutido someramente algunas de las muchas respuestas que se han propuesto ante la pregunta de qué es la cultura y de haber llamado la atención del lector acerca de la enorme cantidad de definiciones y de debates que se han originado para responder a dicha cuestión, tenemos que enfrentarnos ahora a la interrogante en torno a la definición de “política”. En el fondo, el problema de una definición de política es que se trata de un vocablo utilizado en el lenguaje cotidiano, por lo que frecuentemente se presentan confusiones en su manejo y aplicación.

A más de ello, y en vista de la enorme cantidad de teorías que han surgido para aclarar el fenómeno de la cultura, no debe extrañarnos que también estemos ante una enorme oferta de definiciones y de teorías para explicar lo que es o lo que pueda ser la política. Esta preocupación la externa Max Weber en su famosa conferencia titulada “La política como profesión” (*Politik als Beruf*), publicada en 1919, y se pregunta qué entendemos bajo el nombre “política” y responde:

(Dicho) concepto es extraordinariamente amplio y abarca todo tipo de actividad autónoma y *de dirección*. Se habla de la política de divisas de los bancos, de la política de descuento del Banco Imperial, de la política de un sindicato durante una huelga, se puede hablar de la política educativa de una comunidad en un pueblo o

estricto, se fija en una “alta cultura”, mientras que el segundo, en sentido amplio, se refiere a una “cultura cotidiana”.

ciudad, de la política de la mesa directiva de una asociación durante su gestión, e inclusive de la política de una mujer inteligente que aspira a dirigir a su marido. Un concepto tan amplio (no nos sirve para) nuestras reflexiones. Queremos entender con este: la dirección o la influencia en la dirección de una asociación *política*, esto es: de un *Estado* (Weber 2006: 565).

Y más adelante consigna esta definición de política: “(Es la aspiración por participar del poder (*Machtanteil*) o por influir en la repartición del poder (*Machtverteilung*), sea entre Estados, sea dentro de un Estado entre los grupos humanos que este encierra” (*ibidem*: 566).

Podemos decir que el concepto de política que se maneje depende, entre otros factores, del enfoque que utilicemos.<sup>39</sup> Así, por ejemplo, un enfoque normativo (lo que debe ser, lo que vale la pena defender, lo que tiene que ver con valores) verá en la política una “lucha por el recto orden” (Gablentz 1965) o “la gestión del bien común” (González Luna 1984). Un enfoque orientado por el conflicto, a su vez, hablará de la política como una lucha por el poder, por ejemplo en la lucha de clases, tal como lo explica un “Diccionario de sociología marxista-leninista”.<sup>40</sup>

Si atendemos a nuestro interés cognitivo, esto es, el interés que guía nuestro conocimiento, y lo relacionamos con conceptos de política, tenemos lo siguiente: puede estar dirigido (a) a la utilidad y utilización (interés cognitivo técnico), (b) a fines e instrucciones de acción fundamentados normativamente (interés cognitivo práctico), o (c) a la crítica y autocrítica para lograr una ilustración que reduzca la dominación y libere al sujeto (interés cognitivo emancipador) (*cf.* Habermas 1982, cit. por Schultze

<sup>39</sup> Con la palabra “enfoque” nos referimos a una “aproximación científica específica al objeto de investigación, que consiste en un sistema de reglas que combina coherentemente elementos de teoría, método y técnica de investigación” (véase Nohlen y Schultze, “Enfoque”, en Nohlen, 2006: 483).

<sup>40</sup> Véase *Wörterbuch der marxistischen leninistischen Soziologie*, 1969: 340, cit. por Alemann, Ulrich von y Forndran, Erhard, *Methodik der Politikwissenschaft*, Stuttgart, Kohlhammer, 2002: 37.

2006f: 743 y 744). De estas diferencias se sigue que haya distintos conceptos de política: (a) el interés cognitivo técnico corresponde al concepto empírico-analítico de política, que busca “el análisis de procesos de poder y de decisiones políticas de asignación”, y que es el que nos guía en la investigación que el lector tiene en sus manos; (b) el interés cognitivo práctico da lugar a un concepto normativo de política, que busca el orden político bueno y justo, y (c) el interés cognitivo emancipador nos lleva a un concepto de política orientado hacia conflictos y comprometido con la tradición de teorías crítico-dialécticas (Schultze: *ibidem*).

Una fórmula muy interesante es la que propone Harold Laswell (1902-1978), para quien la política gira en torno a la pregunta “¿Quién recibe qué, cuándo y cómo?” (cit. por Stykow 2007: 25). Esto da a entender un proceso de toma de decisiones vinculantes para todo el cuerpo social correspondiente y que organizan su convivencia. Dichas decisiones son el resultado de las interacciones de los actores políticos, que persiguen metas determinadas por medio de estrategias adecuadas (*idem*). La política es por lo tanto una actividad eminentemente práctica, cuya tarea principal consiste en “... la selección y legitimación de programas, que por medio de los recursos de la comunidad deben perseguir ciertos objetivos y resolver problemas que por otros medios no podrían enfrentarse, tales como la acción individual, del mercado o de la cooperación voluntaria (Scharpf 2000: 17, cit. por Stykow 2007: 26).

Según Meyer (2000, cit. por Fuchs 2007: 23), la política busca fundamentalmente la generación de reglas vinculantes para la comunidad. La política tiene que ver por lo tanto con la dirección de procesos sociales y funciona según determinadas reglas de juego. La dirección de sociedades cada vez más complejas se ha vuelto del mismo modo cada vez más complicado, por lo que de continuo se proclama que la política —al igual que la religión y el arte— ha llegado a su fin. La manera en que las decisiones vinculantes que mencionamos se llevan a cabo es decisiva para la caracterización del sistema político en cuestión, lo cual ya era

claro para la Grecia clásica, distinguiendo a la sazón entre democracia, tiranía y monarquía (Fuchs 2007: *idem*). Meyer mismo define a la política como: “La totalidad de las actividades para la preparación y el establecimiento de decisiones válidas para toda la comunidad, orientadas por el bien común y que deben ser benéficas para toda la sociedad” (cit. por Klein 2005: 30).

Un análisis comparativo a la política cultural de México y de Alemania no debe quedarse en el nivel de las condiciones meramente formales. Para poder determinar tanto las causas de las diferencias entre ambos modelos como, a continuación, las posibilidades de una eventual transferencia exitosa de las experiencias alemanas seguiremos a la ciencia política anglosajona, para la cual el concepto de política posee tres dimensiones que abarcan la totalidad de las instituciones políticas, los procesos políticos y las decisiones políticas materiales y de contenido (véase Schultze 2006e), y reciben respectivamente los nombres de *polity*, *politics* y *policy*.<sup>41</sup> Estas dimensiones deben observarse en sus relaciones cambiantes y en su mutua dependencia. Dicha división analítica del concepto de política se encuentra actualmente muy difundida, por lo que dichas denominaciones se han impuesto también en otros idiomas debido a su precisión y claridad y al hecho de que el vocablo “política” puede entenderse de muy distintas maneras. Pasaremos ahora a definir las de manera más cercana.

La primera de ellas (*polity*), a la que podemos llamar “formal”, se refiere a la dimensión institucional de la política y abarca las formas y estructuras en las que la política se desarrolla. Aquí tenemos por lo tanto a la Constitución, a las diferentes instituciones, a los gobiernos, parlamentos, estatutos, leyes orgánicas, tribunales, el banco central, los órganos administrativos, etcétera, pero también a otras instituciones en el sentido amplio, esto es, estamos ante las “reglas del juego” (por ejemplo: procedimientos de votación) y el marco de actividades que delimitan el accionar de los actores en general, entre los cuales las institucio-

<sup>41</sup> Seguimos ahora en esto principalmente a Stykow 2007: 27, y a Klein 2005: 30 y 31.



nes políticas concretas forman un caso especial. Estamos así ante la dimensión estructural, formal e institucional de la política, por lo que se refiere en primer lugar al Estado, al orden político, al sistema de gobierno, etcétera; esto es, se refiere al marco de condiciones dentro del cual se desarrolla la política concreta. Mientras dicho marco formal de actividades sea en mayor medida el resultado de un desarrollo prolongado, mayor será su estabilidad. En el campo de la política cultural se trata aquí, citemos a guisa de ejemplo, de las facultades que en esa materia se consignan en los artículos 28 de la LF y 115 de la CP a favor de las comunas y de los municipios.

El análisis de esta dimensión de la política tiene por tanto, como objeto de estudio, a todas las instituciones y organizaciones políticas. Ellas fijan las reglas formales e informales de la política, que son a la vez resultado y condición para procesos y contenidos políticos (Schmidt 2003: 289).

La siguiente dimensión es la procedural (*politics*), que, como el nombre lo dice, contiene los procesos por medio de los cuales los actores políticos buscan encontrar soluciones a los conflictos que se presentan debido a la multiplicidad de intereses. El poder y el consenso son los mecanismos más importantes para superar dichos conflictos. Mientras que con ayuda del poder puede intentarse, llegado el caso, llegar a tal objetivo incluso con medidas coercitivas, la disposición al consenso busca lograrlo por medio de la negociación (Pilz 1995: 7). Pero debido a que el poder no siempre puede imponer una voluntad frente a otros actores políticos ni tampoco puede siempre integrar y discutir suficientemente determinados intereses y elementos conflictivos, se habla de una acción de *non-decisions-making* (Bachrach y Baratz 1997, cit. por Pilz: *ibidem*).

La capacidad de un gobierno para tomar decisiones debe estar asegurada, pues hay conflictos inevitables que deben ser dirimidos. Cuando la acción del gobierno se convierte en el centro de atención, puede decirse que la dimensión procesual se califica de “gobierno” (Nussmacher 1994, cit. por *ibidem*: 8).

Las instituciones mencionadas arriba marcan el campo para el desarrollo de los procesos políticos, en el que la política, en el sentido de la toma de decisiones vinculantes, se formula y se impone. Aquí ocurren fenómenos importantes como la interacción, la cooperación y el conflicto entre los actores políticos. Estamos por lo tanto hablando de procedimientos o procesos tales como elecciones, pero también de otros como el cabildeo y todo ejercicio de influencia en los procesos políticos. En el estudio de la política cultural, habrá que centrar la atención, en lo que a esta dimensión se refiere, en los actores políticos que tengan que ver con este campo, en sus intereses y conflictos, y en su solución. Dentro de estos actores están por ejemplo los ministerios o secretarías de estado respectivas, oficinas estaduales, comunales o municipales de fomento cultural, asociaciones culturales de todo tipo, comisiones, etcétera.

El interés de la investigación en la dimensión de los procesos se centra por lo tanto en los actores, en sus intereses y sus capacidades potenciales de acción. Uno se pregunta por lo mismo por la legitimidad del orden político o por las causas del consenso y del conflicto (Faust y Lauth 2003: 289).

Tenemos por último la dimensión material de la política (*policy*), esto es, los objetivos, las tareas y los temas de la política en su substancia material de contenidos.<sup>42</sup> Esta dimensión comprende los aspectos de contenido de la política, que son articulados a través de programas, objetivos, valores y concepciones, entre otros. En este sentido son importantes tanto la formulación como la aplicación concreta de la política.

...En el análisis de la *policy* son interesantes sobre todo las preguntas de la estructuración política y de la solución de problemas, esto es, qué actores, bajo qué condiciones, con qué motivos y con qué instrumentos, qué objetivos y valores (concepciones) persiguen, qué tareas con qué resultados cumplen, pero también quién con qué éxito trata de impedir el procesamiento de los problemas... (Pilz: *ibidem*).

<sup>42</sup> Para profundizar en torno a la naturaleza y a las funciones de la política, véase Sánchez de la Barquera 2003.

Cuando se quiere emprender una investigación de la dimensión material de la política, se trata primero de hallar con qué recursos y con qué calidad se alcanzan los resultados. A esta fase se le llama “formulación o estructuración de las políticas sectoriales”, y genera entonces programas, leyes y prescripciones. Asimismo, es importante preguntarse hasta qué punto y de qué manera se aplican las decisiones necesarias de los gobernantes y cómo se aplican las leyes y prescripciones frente a los ciudadanos, frente a la economía y, en parte, en el sistema político-administrativo mismo (*idem*).

Las similitudes y diferencias en las características particulares de los campos de las políticas sectoriales conforman el campo de investigación del análisis de la dimensión material, e intenta aclararlas “...observando sistemáticamente los objetos y efectos de las actividades políticas”, según Werner Jann (cit. por Faust y Lauth 2003: 290). La clasificación de los campos de la *policy* puede emprenderse siguiendo diferentes criterios, por ejemplo: según denominaciones como política del medio ambiente o de salud, es decir, son las llamadas políticas sectoriales, también llamadas “públicas”; también se puede hacer según condiciones materiales de los campos políticos o según los principios de dirección que se apliquen (como sanciones o estímulos). Para los fines del presente trabajo de investigación seguiremos el primer criterio. En este sentido se contempla a la política cultural, como parte de la *policy*, como una variable dependiente (esto es, se trata de los diferentes conceptos y concepciones de cómo debe estructurarse dicha actividad estatal, por ejemplo, qué debemos entender por “fomento cultural”, la realización de programas concretos en dicha materia, entre otros), mientras que los factores estructurales, las instituciones políticas y los intereses de los actores forman las variables independientes.

Estas tres dimensiones del concepto de la política están inextricablemente relacionadas entre sí, influyéndose mutuamente. Es por eso que las leyes, las instituciones y concepciones pueden ser tanto resultado como condición para futuros procesos y con-

tenidos de la política. Siguiendo este orden de ideas, podemos ilustrar dicha relación entre estas dimensiones con ayuda de la siguiente pregunta (según Schmidt 2003: 267): "...¿De qué manera y en el marco de qué restricciones y presiones se crea la política (en el sentido de *policy*) a través de la política (en el sentido de *politics* y *policy*)?"<sup>43</sup>

### 3. *Un concepto de cultura para la política cultural*

*La cultura no es un bien  
reservado para elegidos,  
sino que es la forma de vida  
de todos nosotros.*

*Es por lo tanto, además, la substancia  
de la que se trata en la política.*

Richard von WEIZSÄCKER<sup>44</sup>

Como hemos visto, el problema del concepto estricto de cultura es que no nos sirve para cubrir los objetivos y las necesidades de la ciencia y de la moderna política cultural; por su parte, el concepto amplio maneja muchos significados y corre el peligro de abarcar demasiado, prácticamente todo.

Hasta ahora nos hemos dedicado a la discusión de diferentes conceptos tanto de cultura como de política, por lo que ya estamos en condiciones de decidir cuál de las distintas definiciones nos puede servir como fundamento para la comprensión de la política cultural. ¿Qué entiende o debe entender un funcionario de una oficina de fomento cultural con el término "cultura"? ¿Tendrá los mismos intereses que lo que se estudia en las maestrías y licenciaturas de "gestión cultural" o de "protección del patrimonio artístico y cultural"? Trataremos ahora, en este apar-

<sup>43</sup> Véase, para mayor información, las entradas "Políticas", "*Polity*" y "Política", escritas por Klaus Schubert, en Nohlen y Schultze 2006.

<sup>44</sup> Cit. por Hoffmann 1990: 14.

tado, de encontrar no un concepto concreto de cultura para la política cultural en un Estado federal, sino las características que dicho concepto debe tener, según nuestras reflexiones.

La actividad estatal en torno a la cultura persigue evidentemente concepciones diferentes a las del lenguaje cotidiano, que separa generalmente con claridad áreas como la de deportes, ciencia, aspectos sociales, cultura y política, y que se aleja del concepto amplio de cultura. Si observamos dicho concepto amplio, resalta su gran apertura, por lo que corremos el riesgo de trabajar con un concepto demasiado difuso (véase Holland 2002: 8), por lo que el concepto de política cultural correría el riesgo de ser vago y nebuloso. El encargado en un municipio de la política cultural sería entonces responsable de casi todo, si se orientara por alguno de los conceptos en sentido amplio; por el contrario, si se orienta por uno en sentido estricto, sólo sería responsable de los más refinados proyectos artísticos.

Por lo tanto necesitamos un concepto de cultura que nos dé la posibilidad de asegurar cómo delimitar, definir y describir el área de trabajo de los encargados de la política cultural. Tiene que ser también aplicable a la actividad, a la delimitación y a la práctica de las actividades estatales en dicha materia. La diferencia fundamental entre los conceptos, definiciones y concepciones de cultura que hemos presentado reside en que un concepto de cultura para la política cultural no puede partir de ideas, relaciones de contextos, sistemas de apreciación o conocimientos de las costumbres sociales, sino que dicho concepto tiene que considerar también la inclusión de elementos materiales (como monumentos o bienes culturales tangibles) y de diferentes acciones o actos (por ejemplo: procesos de producción artística o negociaciones sobre actividades culturales) (*cf.* Wolf-Czanády 1996: 59).

De manera semejante a la discusión sobre el concepto de cultura, tampoco existe conformidad acerca del contenido que deba caracterizar a un concepto de cultura que pueda aplicarse a la política cultural. Esto es particularmente claro en las discusiones y debates en torno a lo que debe ser parte de dicha política (*cf.*: *idem*).

No obstante, debe quedar claro que es imposible buscar un concepto eterno, perfectamente definido y que ante cualquier situación sea siempre aplicable. La persona activa en terrenos de la política cultural necesita la teoría de la ciencia, pero debe estar en condiciones de enfrentarse a los problemas cotidianos de su trabajo, para los cuales la ciencia no proporciona siempre y necesariamente una respuesta clara. Uno no puede siempre determinar su campo de acción, ni mucho menos ciertas apreciaciones y prioridades políticas.

Lo que ahora nos interesa es la siguiente pregunta: ¿Puede un concepto de cultura ser parte integrante de la actividad cultural? ¿Y si así es, cómo? El concepto de cultura en sentido estricto es, como ya lo hemos apuntado, insuficiente, y el concepto amplio acabaría con cualquier presupuesto público. Además, como toda institución de gobierno, una oficina de cultura sólo puede realizar actividades perfectamente definidas (véase al respecto Brüse 1988: 4 y 5).

En el campo del trabajo cultural de los diferentes órdenes de gobierno, Fuchs (1998: 134) sostiene que es necesario considerar tres diferentes tipos de conceptos de cultura, que ahora explicaremos y que nos servirán de base para nuestras siguientes reflexiones:

- a) Un concepto amplio y universal de cultura,
- b) Un concepto de cultura normativo,
- c) Un concepto de cultura en sentido estricto.

Veamos ahora cada uno de estos elementos. En cuanto a (a), el primer concepto, en sentido amplio, abarca y describe por así decirlo la totalidad en la que estamos actuando. Aquí entendemos por cultura el conjunto de todas las formas típicas de vida, sistemas de valores y formas de comportamiento en una sociedad. El concepto de cultura en sentido amplio es en la actualidad "...no tan sólo la base para la labor de las instituciones culturales, sino también para la reflexión de la dimensión estética de la toma de decisiones en la política cultural", según Scheytt (2003:

6). Este concepto facilita el diagnóstico sociocultural y en la política cultural y puede por lo tanto ayudar a bosquejar proyectos, programas y soluciones. Las medidas a tomar se conciben entonces en un complejo cultural total y las correlaciones internas pueden comprenderse mejor. La persona activa en política cultural no debe olvidar que nuestra vida cultural moderna se ha vuelto (o debe volverse) más plural y democrática. La existencia de “culturas populares” y de todo tipo de “culturas” y “subculturas”,<sup>45</sup> cuyo número, riqueza, extensión y significado deben ser contemplados según cada caso particular, nos lleva al hecho de que la política cultural no debe restringirse a una clase o capa social (véase Pernthaler 1988: 9). El fomento de esfuerzos culturales no profesionales o de aficionados (*amateur*) se ha convertido en un elemento esencial de la política cultural de nuestros días (véase Glaser 1985: 22). Quien labore en política cultural tiene que ser consciente del hecho de que los criterios bajo los cuales pueda trazarse una línea divisoria entre las diferentes “culturas”, “capas” y “estratos” son muy difíciles de precisar, por no hablar de que no es necesariamente lo mismo hablar de una “cultura elevada” que de “alta calidad” (véase Scheytt 2003: 6). Nuestro concepto amplio y universal de cultura no debe de ninguna forma perder su función cualitativa que engloba a la educación, a la ciencia y al arte (véase Steiner, cit. por Holland 2002: 8, nota 17).

En cuanto a (b), el aspecto normativo de la cultura permite una valoración de las condiciones, de las medidas, de los criterios, de las perspectivas, de los objetivos y de las intenciones. Determinadas actividades pueden por ejemplo fomentar la solidaridad, otras pueden incrementar el sentido artístico de los niños, la educación y el teatro acrecientan la autovaloración, la seguridad y la imagen que de sí tienen las personas, etcétera. El fomento de las tradiciones populares posibilita la transmisión y la vigencia de sistemas de valores muy importantes, que en muchos casos despiertan en los demás respeto y consideración, por

<sup>45</sup> “...que ya no deberían denominarse subculturas”, según Beyme (1998b: 27).

mencionar un ejemplo. El hilo conductor a través del concepto normativo puede ayudar tanto a los políticos como a las instituciones que tengan que ver con la cultura a actuar conforme a ciertos criterios, como pueden ser la promoción de la apertura frente a lo nuevo, de la capacidad de adaptación y de la flexibilidad, entre otros.

Por lo que atañe a (c), hay que reconocer que el concepto de cultura en sentido estricto también tiene su lugar en la política cultural moderna, puesto que los museos, los conciertos, el teatro, las bibliotecas, etcétera, siguen siendo elementos substanciales de la vida cultural de una ciudad o de un Estado. “Promover y facilitar el arte profesional y de altas exigencias estéticas” es una de las orientaciones capitales de la política cultural (Glaser 1985: 22). Aquí se puede incluso sin miramientos equiparar cultura con arte, o partir de una alianza entre educación, arte y cultura. El arte puede ser considerado como el “motor” de la cultura (véase Scheytt 2003: 7).

A mayor abundamiento, el concepto de cultura para la política cultural, a mi parecer, debe ser sensible frente a las condiciones sociales y políticas; debe contemplar a la cultura como un fenómeno dinámico de la tradición, de la innovación y de la comunicación; debe concebir a la cultura como un elemento esencial del desarrollo humano, de la vida democrática y de la convivencia pacífica. Además, debe entender a la cultura como una noción de intermediación entre el ser ideal y el material, entre el ser social y el individual, entre casos empíricos y concepciones normativas sobre el ser humano y entre grupos y grandes contextos sociales (véase Fuchs 1998: 136; Scheytt 2003: 8). Nuestro concepto de cultura no ignora la actividad artística, empero, entiende sin duda alguna que la cultura engloba mucho más que arte. Finalmente, el concepto de cultura para la política cultural debe tener muy claro que el hombre es creador y actor, esto es, participante activo de la cultura, pero a la vez su imagen y su creación. Por lo tanto, la política cultural no es cualquier cosa, no es una actividad superflua del Estado.



Se puede entender mejor la importancia del concepto de cultura para la política cultural concreta si combinamos entre sí, siguiendo a Klein (2005: 66 y 67), los siguientes conceptos amplios y estrictos tanto de cultura como de política:

- 1) Concepto *amplio* de cultura: cultura en plural como usos, costumbres y formas de vida.
- 2) Concepto *estricto* de cultura: cultura como arte.
- 3) Concepto *amplio* de política: política como actividad tanto estatal como social.
- 4) Concepto *estricto* de política: política como actividad exclusivamente estatal.

Si se combinan, por ejemplo, los conceptos 2 y 4, resulta una política cultural que podría definirse como “política de arte” (algo así como exclusivo fomento artístico) y que sería emprendida únicamente por el Estado. Una política cultural que se formara de la combinación de 2 y 3 se concentraría en el estrecho campo del arte, cuyo fomento sería asunto tanto del Estado como de la sociedad. Nuestra propuesta descansa en la combinación de 1 y 3: esto nos conduciría a una política cultural orientada por el concepto amplio de cultura, cuya realización estaría ampliamente en manos de la sociedad y en la que el Estado asumiría sin embargo la responsabilidad.

#### 4. *¿Qué es la política cultural?*

La política tiene que ver siempre con el poder, esto es, con la posibilidad de imponer a los demás las concepciones propias. Es por ello que la asociación, por un lado, de la política, que se basa en la imposición de metas y concepciones, y por otro, de la cultura, que se guía por la diversidad y el reconocimiento, puede aparecer como una empresa audaz. Sin embargo, la historia nos enseña lo cercanos que están los subsistemas político y cultural, por lo que podemos claramente apreciar las diferencias en dicha actividad estatal si comparamos, digamos a guisa de ejemplo, la

política cultural de Lorenzo de' Medici (1449-1492) con la del régimen nacionalsocialista alemán, o la actividad desarrollada por don José Vasconcelos (1882-1959) cuando fue el encargado de la política cultural con la de alguno de los subsiguientes gobiernos mexicanos llamados "revolucionarios".

El concepto de "política cultural" es difícil de delimitar, de interpretar y de definir, si bien forma parte, en la actualidad, del vocabulario político cotidiano en muchos países del orbe; no obstante, no existe de él una interpretación universalmente aceptada. Esto es así ya que la política cultural recién en los últimos años se ha convertido en un objeto de estudio e investigación, si bien en la ciencia política aún no ha logrado despertar interés (véase Sievers 1988: 22; Fuchs 2003: 15, nota 1; véase Sánchez de la Barquera 2008: 91-96, en donde tocamos el tema a fondo). Debemos recordar el hecho de que la fijación de contenidos del concepto de cultura es sumamente complicada. Y precisamente al reflexionar sobre este punto (la definición de las condiciones de contenido de la cultura) es que Wolf-Czanády ha tenido la idea de transferir al campo de la cultura la tautología que Markus Pohlmann pensó originalmente para el arte: "La cultura es lo que las organizaciones e instituciones del sistema cultural presentan como tal, si bien la conclusión inversa, esto es, que lo que no es presentado como cultura no lo sea, no es válida" (Wolf-Czanády 1996: 60).

La influencia del concepto en sentido amplio en las definiciones modernas y en los objetivos de la política cultural es inevitable. Esta concepción amplia es, como ya lo hemos dicho, el fundamento de la política cultural de nuestros días. En este sentido hay que entender la siguiente concepción de Sinowat:

La política cultural es realmente un concepto superior, y digo esto, sabiendo que eso en la realidad no es así. Como concepto superior para la totalidad de la actividad política, cultura no sólo significa una perífrasis para el fomento artístico y para la política de subvenciones; no es nada más la decisión entre la ópera clásica

y el teatro de vanguardia; la política cultural apunta a la totalidad de los rasgos de vida, ideas y hechos en esta vida, las concepciones y los hechos, al nivel de vida y a la calidad de vida, a la asistencia social y al bienestar (cit. por Hoffmann 1990: 13 y 14).

García Canclini (1987: 26) formuló una definición más sencilla, en la que no habla de “política cultural” en singular, sino en plural, entendiendo por “políticas culturales” la totalidad de las intervenciones estatales, de las instituciones sociales y de los grupos organizados, con el objetivo de orientar el desarrollo simbólico, de satisfacer las necesidades culturales de la población y de alcanzar una necesaria unidad que posibilite un cierto orden y cambio sociales.

En ambas definiciones es clara la presencia del concepto de cultura en sentido amplio y en ambas se reconoce a lo político y sus objetivos: bienestar, orden, calidad de vida y desarrollo social. Por eso vamos ahora a centrarnos en el tema de las relaciones entre cultura y política.<sup>46</sup>

Algunos autores creen encontrar la razón de las dificultades para encontrar una definición aceptable en el “malestar” que la palabra “política cultural” provoca (por ejemplo Abelein 1968: 193), pues con “cultura” y “política” tenemos la unión de dos ámbitos sociales que para muchos parecería inaceptable. Muchos artistas y escritores contemplan a la política con gran reserva y recelo, puesto que creen ver en ella una amenaza para la propia libertad creativa. No en balde afirmó en alguna ocasión Vargas Llosa que el primer deber de un intelectual es el ser libre (cit. por García 1987: 13). Por lo que personalmente he observado, la unión de “política” y “cultura” les parece a muchas personas “sospechosa”, por decir lo menos, puesto que la cultura generalmente se valora positivamente, mientras que la política no goza

<sup>46</sup> Seguimos en esto fundamentalmente a Abelein (1968: 225-228). En el apéndice (I.3) puede el lector consultar la definición de “política cultural” propuesta en 1982 por la UNESCO en la ciudad de México, que para nuestra propia propuesta hemos tomado en cuenta. Por lo que atañe al bienestar y a la calidad de vida, véase Sánchez de la Barquera 2008b.

precisamente de las simpatías de los ciudadanos. Esta concepción puede llegar tan lejos, que incluso algunos políticos, escritores y artistas se imaginan a ambos conceptos y ámbitos como enemigos entre sí, especialmente en Latinoamérica (véase: *idem*). Lo que al parecer es un fenómeno muy extendido en todo el mundo es el hecho de que la política cultural es una de las primeras víctimas de las medidas de austeridad y ahorro en el gasto público, y puesto que estas medidas son impulsadas por los políticos, se hunde aún más el prestigio de la política entre los opositores a dichos recortes presupuestales.

Pero la cultura y la política están muchísimo más entrelazados de lo que la gente comúnmente piensa. Valores culturales son motivo de discusión en la política, debido a que las personas son el objetivo y el fundamento de la vida política. El poder puede verse solamente como un medio con vistas a un fin, y no debe manipular a los hombres como si fueran meros instrumentos: el Estado está para el hombre, no el hombre para el Estado: “La esencia del Estado sólo puede entenderse a partir de la esencia del hombre y de su destino”, afirma con razón Abelein siguiendo a la antigua teoría del Estado. Así, la más alta perfección del hombre únicamente puede ser alcanzada, según Platón, cuando el hombre, después de una formación gimnástica, artística, matemática y dialéctica, así como después de una actividad acreditada en todos los ámbitos de la vida del Estado, dirige su mirada a la idea del bien. La Doctrina Social Cristiana, con su idea del *bonum commune* como objetivo del Estado, es decir, de la sociedad política perfecta, se basa en esa concepción de la Antigüedad. Aquí es menester mencionar una idea fundamental de Aristóteles, para quien el fomento de la justicia y de la vida en plenitud es una tarea del Estado. En este sentido entiende la Edad Media la labor e inquietud del soberano, puesto que tiene que preocuparse de la *felicitas* de su pueblo, tanto en el terreno de la política como en el de la salud moral.

Esta responsabilidad, que parte de la historia de la salvación, se fue secularizando poco a poco, particularmente como resulta-

do de la Ilustración y del Liberalismo del siglo XIX. A partir de entonces se ató la felicidad a lo terrenal, aunque sin olvidar la idea de la perfección de la persona. Incluso el moderno Estado de bienestar se siente obligado a fomentar la dicha tanto material como espiritual del ciudadano, ya que el hombre no nada más busca satisfacer necesidades materiales, sino también de corte espiritual; aquellas son urgentes, estas son esenciales. Con esto constatamos la ya larga tradición que tienen los objetivos culturales del Estado: “De la esencia espiritual y cultural del hombre resultan también los objetivos y tareas espirituales y culturales del Estado”.

Retomando lo visto más arriba, diremos que bajo el término “política” entendemos no tan sólo una lucha por el poder, su conquista y manejo, sino también la disputa por las decisiones estatales. Se trata, en la política, no nada más de la lucha por el poder, puesto que el poder es sólo un instrumento, un medio para un fin. La conquista del poder tiene que ocurrir con el objetivo preciso de alcanzar un orden social relativamente duradero y de gobernar en él. Por eso entenderemos en el presente trabajo a la política como “lucha por el recto orden” (Gablentz 1965: 14), en un enfoque claramente normativo. No obstante, no toda actividad del Estado puede ser catalogada de inmediato como “política”, pues sólo el poder estatal dirigente se contempla como “político”, no así el ejecutor.<sup>47</sup> Todo lo que tenga que ver con la dirección, con el gobierno del Estado, es político. Tanto el gobierno como la actividad legislativa pertenecen a los órganos estatales de dirección y por lo tanto a la política. A la jurisprudencia también se le puede asignar peso político, pues muchas de sus decisiones acarrearán consecuencias políticas. Cuando una tarea estatal se lleva a cabo en el marco de prescripciones

<sup>47</sup> Sobre el carácter de la política, para muchas personas algo bastante complicado y tortuoso (según Mols) y sobre las concepciones modernas de la política recomendamos: Mols *et al.* (eds.) 2003: 26-31; Sánchez de la Barquera 2003; Schultze 2006e.

precisas, no debe verse como una actividad política, como por ejemplo, en el caso de algunas medidas de política cultural. Sin embargo, algunas actividades administrativas pueden traspasar la línea sumamente delgada que las separa del terreno político, ya sea a propósito o como consecuencia de decisiones polémicas. Por supuesto que esto que acabamos de apuntar puede variar por el enfoque que se aplique.

El poder político no puede renunciar al poder de la cultura. La arquitectura, la música, la literatura, la filosofía, las artes plásticas, la técnica y el lenguaje fueron, por ejemplo, para los soberanos del Renacimiento y del Barroco más que ornamentos de carácter estético, sino sobre todo un signo de la propia *Grandezza*, del poder, del refinamiento, de la riqueza, del mecenazgo y de la generosidad. En la historia de las artes pasan por eso la arquitectura y la música por ser “artes representativas”; la primera de ellas es incluso llamada “el arte de mayores efectos políticos” (Beyme 1998b: 252). Que el arte y el deporte pueden alcanzar en nuestros días los mismos objetivos nos lo muestra la historia reciente de los Juegos Olímpicos y el fomento que los regímenes socialistas les concedieron; en Cuba, se trata de seguir este camino, así sea dificultosamente (véase Beyme 1998b: *passim*; Weger 1990: 98ss.). En conclusión: ningún Estado puede permitirse descuidar las fuerzas espirituales, si quiere consolidarse y alcanzar sus objetivos (Abelein 1968: 228).

Para terminar con este apartado, apuntamos ahora la definición de política cultural que hemos desarrollado para los objetivos de nuestra investigación y que hay que tomar en cuenta a lo largo de la misma: *la política cultural, como campo de la política, es la totalidad de las medidas llevadas a cabo o que tienen que llevarse a cabo por todos los órdenes de gobierno, para la promoción, transmisión, desarrollo y formación de la cultura y de la vida cultural. La política cultural apunta a la totalidad de los aspectos de la vida y a la elevación o conservación de la calidad de vida espiritual y material tanto de la persona como de la sociedad. Es un asunto que le atañe a cada cual, a la sociedad y al Estado, puesto que abarca todos los aspectos de la vida nacional.*

## II. CIENCIA POLÍTICA Y CULTURA

### 1. *Las dimensiones de la política cultural*

Apoyándonos en nuestras consideraciones presentadas más arriba en torno a las dimensiones de la política, y siguiendo a Fuchs en sus reflexiones en torno a lo que debemos entender por política cultural (2007: 9), podemos partir de la siguiente pregunta: ¿quién hace qué, para qué, con qué y para quién? Para esto, siguiendo en la misma ruta, en el marco de este estudio de ciencia política comparada ordenaremos a la política cultural sistemáticamente siguiendo las dimensiones de la política con los siguientes aspectos:

1. *Polity*: las instituciones y las particularidades formales y estructurales del sistema político respectivo y las que directamente afectan a la política cultural;
2. *Politics*: los procesos políticos de negociación, los actores políticos y sus formas y lógicas de actuación en el ámbito de la política cultural, y
3. *Policy*: los contenidos concretos de la política cultural, es decir, los conceptos y las metas.

### 2. *La relación entre la ciencia política y la cultura*

Tradicionalmente, el concepto de cultura no se había tomado, hasta hace relativamente poco tiempo, con interés en la ciencia política. Es la investigación comparada de sistemas políticos la que hizo a los politólogos volver los ojos al factor cultural. Así, fue Almond quien introdujo el término de “cultura política”, por ejemplo, que se ha vuelto esencial en la comparación de sistemas políticos (véase Hansen 2000: 374). La utilización adjetival del término y las numerosas combinaciones de palabras se han vuelto parte importante del léxico tanto en la política como en la ciencia política, *verbi gratia*: política cultural, multiculturalismo, Estado cultural y cultura política, entre otras (Nohlen 2006c: 313).

En la ciencia política comparada, la aportación al conocimiento de la inclusión del factor cultural es indiscutible. Por regla general se considera a la cultura como una variable del contexto, particularmente cuando se estudian fenómenos políticos fuera del ámbito cultural europeo (véase Hartmann 2003: 50 y 51). En este sentido le asignan Badie y Hermet un gran valor a las variables culturales, sobre todo por su gran importancia metodológica. Para un estudio comparativo, la cultura puede asegurar una perspectiva más individualizadora. Esta variable es de trascendental significado, sobre todo si se piensa que un análisis comparativo podría llevar a una simple acumulación de datos, en caso de que sólo se trate de consignar y enumerar una serie de similitudes y diferencias. La ciencia política comparada cumple tan solo su objetivo, cuando indaga cuál es la progresiva comprensión de los mecanismos que explican las similitudes y diferencias. La variable cultural es por lo tanto un imperativo metodológico inevitable (Badie y Hermet 1993: 69-71).

Pero por lo que atañe a la cultura como política sectorial, es decir, como variable dependiente, sigue jugando todavía —al igual que el arte— en la ciencia política un papel marginal (véase entre otros Sievers 1988: 22; Christadler 1987: 233; Nohlen 2006c: 313). Por eso son las disertaciones acerca de las relaciones entre los procesos políticos y el desarrollo del arte y de la cultura extremadamente raras. Si bien es cierto que algunos historiadores de la cultura se han dedicado, por mencionar un ejemplo, a estudiar las relaciones entre las cortes de los monarcas absolutistas y la producción artística en el siglo XVII, también es cierto que en estos trabajos no se llega a la discusión de una teoría política en particular. Es digna de mencionarse, en este sentido, la obra de Hans Peter L'Orange sobre el Imperio Romano en la Antigüedad Tardía, en la que él profundiza, entre otros fenómenos, en la disolución del orden hasta entonces establecido y en las reformas políticas como fundamento para una moderna estructura estatal y administrativa. El interés principal de L'Orange es indagar las repercusiones de estos cambios sociales en el arte, que



había llegado a alturas excelsas. Sin embargo, no encontramos aquí la mención de alguna teoría política determinada.<sup>48</sup> Queremos consignar otro libro extraordinario, escrito por un experto en arte renacentista: Jack Lang, quien entre 1981 y el 2000 fue en distintos periodos legislativo ministro de Cultura y ministro de Educación en Francia. Dicha obra (*Lorenzo el Magnífico*) explora la estructura, las características y las repercusiones sociales y políticas de la “política cultural” de Lorenzo de’ Medici en la Florencia del siglo XV.<sup>49</sup>

Es por todo ello que queremos mencionar dos libros extraordinarios del célebre politólogo alemán Klaus von Beyme, que son indispensables para el estudio de la política cultural.<sup>50</sup> Respondiendo a la pregunta de por qué no existe una *politología del arte*, responde este autor de la siguiente manera (1998a: 7):

...la ciencia política no tiene competencia con respecto a aquellas épocas en las que existía una rica relación política con el arte. (La ciencia política) se siente competente por la democracia después de la Segunda Guerra Mundial. En esta época decrece constantemente el entrelazamiento de la política con el arte. Desde que...

<sup>48</sup> Véase L’Orange, Hans Peter, *Das Römische Reich. Von Augustus bis zu Konstantin dem Grossen*, Stuttgart y Zurich, Besler, 1995 (edición original en italiano: Editoriale JacaBook, Milán, 1985).

<sup>49</sup> Véase la edición en español: Lang, Jack, *Lorenzo el Magnífico*, Barcelona, Destino, 2007.

<sup>50</sup> Nos referimos a las siguientes publicaciones: primero, *Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Studien zum Spannungsverhältnis von Kunst und Politik* (“El arte del poder y el contrapoder del arte. Estudios sobre las relaciones de tensión entre el arte y la política”), y que citamos en nuestra bibliografía como “1998a”; el segundo es *Kulturpolitik und nationale Identität. Studien zur Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie* (“Política cultural e identidad nacional. Estudios de política cultural entre regulación estatal y autonomía social”), citado como “1998b”. Después de leer ambas obras, puede uno constatar, entre otras conclusiones, que la política, el arte y la cultura se caracterizan por su naturaleza práctica, como ya lo había advertido Santo Tomás de Aquino (1225-1274). Son interesantes también las reflexiones de Ekkehard Schumann (1991: 19 y 20) sobre la comparación entre el federalismo por un lado y la arquitectura y el arte por el otro.

la ciencia política... limita su competencia a la época posterior a 1945, la base de las actividades del científico social se vuelve cada vez más actual. En tanto que los politólogos se han involucrado exitosamente en cuestiones de la iconología política de regímenes pasados, han ganado competencia como historiadores. Los más exitosos de ellos fueron los historiadores de las teorías políticas, quienes forman en la disciplina prácticamente un grupo marginal.

Recordemos, no obstante, que ya en el siglo XVIII existió una serie de autollamados “filósofos”, como por ejemplo Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) y Denis Diderot (1713-1784), quienes escribieron por igual textos sobre estética y sobre política. Otros escritores con intereses similares son, por mencionar a algunos, Edmund Burke (1729-1797), Kant, a quien ya hemos citado, y Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831).<sup>51</sup> Sin embargo, aun cuando hasta ahora no se haya vuelto un término clave en la ciencia política, la palabra “cultura” es parte de muchísimos conceptos de creciente importancia en esta disciplina, como ya lo hemos consignado.

Beyme aclara además el papel de la cultura como un subsistema creador de identidad, que junto a los otros subsistemas sociales (derecho, política y economía) y a las concepciones de legitimidad que de ellos surgen, acusan un peso específico diferente de acuerdo a cada Estado nacional (1998b: 84).

En la Alemania actual puede uno encontrar una muy considerable oferta de libros sobre política cultural; hay además organizaciones como la “Sociedad de Política Cultural” (*Kulturpolitische Gesellschaft*), con sede en Bonn, o la “Academia Evangélica de Loccum” (*Evangelische Akademie Loccum*), que contribuyen de manera impresionante a la discusión y al desarrollo del tema “política cultural”. La discusión en los medios de comunicación —sobre todo en los impresos— en torno a los temas de este campo de la actividad estatal y social es un hecho constante y en ocasiones

<sup>51</sup> Véase para ello Beyme 1998a: 7ss., con referencias bibliográficas; acerca de las variables culturales véase Badie y Hermet 1993: 69ss.

se lleva a cabo de manera apasionada; por ello, el término “política cultural” (*Kulturpolitik*) pertenece ya desde hace tiempo al vocabulario político cotidiano y general (véase Sievers 1988: 22). Jürgen Habermas ha hablado incluso de una “nueva intimidad entre la política y la cultura” (cit. por Knigge y Hoffmann 1988: 228-232).

En México, por el contrario, dicho tema no despierta un interés digno de consignarse, ni en la ciencia política ni en la política misma. Se habla más de la política educativa, cuando mucho, si bien el significado de arte y cultura (hablando del concepto en sentido amplio) se ha establecido plenamente entre los protagonistas de discusiones, reflexiones y actividades. En mi percepción personal, el término despierta más interés entre algunos políticos activos y, particularmente, entre las personas que se desenvuelven en el “medio cultural” que entre los politólogos. Muchas publicaciones, actividades e investigaciones del Conaculta son realmente encomiables. A pesar de ello, como síntoma de este interés incipiente, la oferta de publicaciones en torno al fenómeno de la política cultural es pasmosamente reducido, lo cual dificulta de manera considerable la empresa de realizar un estudio comparativo de este campo de la política material en los dos países (*cf.*: Hartmann 2003: 45). Aquí es menester señalar que el término “política cultural” no significa exactamente lo mismo en ambas naciones: en Alemania, la política cultural es un vocablo que engloba tanto a la actividad educativa como “cultural” (en sentido estricto) del Estado; a diferencia de esto, en nuestro país se habla de “política educativa” para uno de los campos de la política, separándolo del de “política cultural”.

Es importante señalar que en los últimos años se ha intensificado la discusión en América Latina en torno a las políticas culturales, no tan sólo en las diversas disciplinas científicas, sino también en la retórica política. Sigue siendo, empero, una paradoja —sobre la que hace 40 años llamó la atención Abelein—, que la política cultural muy lentamente y en muchos casos con gran esfuerzo, recién esté conquistando un lugar en las ciencias,

en el discurso político y en la política práctica, precisamente cuando todos parecen compartir la idea de que la llave del desarrollo se encuentra en la formación, en la cultura y en la educación de la población.

### 3. *La ciencia política comparada y la cultura política*

Después de la segunda Guerra Mundial, los estudios comparativos se enfrentaron a considerables dificultades para entender el desarrollo de los nacientes Estados en Asia y África, además de las naciones latinoamericanas, que seguían sin salir de lo que se ha dado en llamar “subdesarrollo”.<sup>52</sup> Dominaba a la sazón en Europa la concepción de una senda de desarrollo lineal, lo que desembocó en un esquema teórico de modernización, a lo que siguió el estudio de la llamada “cultura política”. Este concepto apunta al ámbito de valores que orientan las acciones de una determinada sociedad. Abarca, a decir de Berg-Schlosser (2006: 317), a quien en adelante en general seguimos, “...todas las características individuales de la personalidad políticamente relevantes, predisposiciones latentes para la acción política, fijadas en las actitudes y valores, también en sus modalidades simbólicas, y la conducta política concreta”. Esto quiere decir, por ejemplo, que si las percepciones y actitudes de los gobernantes y de los gobernados no son propicias para la democracia, las leyes y la Constitución no se cumplirán, aunque se orienten por el modelo de países plenamente democráticos (Hartmann 2003: 43). Es en este sentido como hay que entender el famoso estudio de cinco países que emprendieron Almond y Verba en 1963, en el que llegaron a la conclusión de que la cultura política encarna una mezcla de diferentes actitudes. La cultura política es por ello un concepto importante en general en la investigación de insti-

<sup>52</sup> Tiempo después, Montaner hablaría incluso de “ciclos maniaco-depresivos” en la historia reciente de América Latina. Véase para ello: “Kultur und das Verhalten von Eliten in Lateinamerika”, en Huntington y Harrison (eds.) 2000: 91-101.

tuciones y de su funcionamiento, de los procesos políticos y de la política material.

Las predisposiciones para la acción política pueden ordenarse en opiniones, actitudes y valores, siendo estos últimos los más intensivos y consistentes, mientras que las opiniones son, por el contrario, las predisposiciones más superficiales y cambiantes. Los diferentes componentes de una actitud tienen efectos muy distintos, puesto que los hay *afectivos*, *cognitivos* y *evaluativos*.

Existen tres factores esenciales para la comprensión de la cultura política: el primero es la socialización en la familia, en la escuela y en los distintos grupos sociales; en segundo lugar están los intereses económicos concretos de las personas en particular, y finalmente está la influencia de experiencias colectivas, como guerras, revoluciones, crisis políticas, etcétera, que pueden grabarse en las actitudes y conducta colectivas incluso a lo largo de generaciones.

Los componentes de la cultura política se pueden considerar de acuerdo a distintas orientaciones, por lo que podemos hablar de cuatro sistemas:<sup>53</sup>

- a) el sistema comunitario,
- b) el sistema sociocultural,
- c) el sistema económico,
- d) el sistema político.

En cuanto al inciso (a), diremos que el sistema comunitario forma el marco externo de la unidad investigada. A nivel político-cultural se expresa en la identidad social y nacional. En el nivel macro, estas identidades se ven reflejadas en forma de determinados rituales y símbolos (aniversarios políticos, banderas, himnos, etcétera). Dentro de las comunidades políticas puede haber, empero, un nivel considerable de diferenciación vertical y hori-

<sup>53</sup> El llamado esquema "AGIL" según Pappi (1988: 283) y Münch (1982: 20), facilita la comprensión amplia de los diversos aspectos de la cultura política en sus interrelaciones: *Adaptation, Goal Attainment, Integration y Latent pattern Maintenance* (véase Berg-Schlosser 2006: 318).

zontal que puede ser de naturaleza cultural, social, confesional o política, o que puede reflejarse en disparidades socioeconómicas.

El sistema sociocultural (inciso b) contiene los valores fundamentales de la sociedad, que constituyen su contenido significativo interno e internalizado, y sus interpretaciones. Estos contenidos están frecuentemente vinculados con ideas religiosas, y se ven acuñados y desarrollados en el discurso filosófico, científico y artístico. Los valores fundamentales y su interpretación forman la base de legitimación del sistema político.

El sistema económico (c) contiene los fundamentos materiales y las formas de organización económica de la sociedad. Lo cultural se encuentra aquí por ejemplo en las actitudes y formas de conducta en la vida y el quehacer económicos. Desde el punto de vista político-cultural existe una vinculación de las expectativas económicas y las expectativas y demandas concretas frente al sistema político.

En cuanto al inciso (d): “El núcleo de la cultura política correspondiente está referido al sistema político”. En este ámbito encontramos por ejemplo las “reglas del juego” para solucionar conflictos, las relaciones políticamente relevantes con la autoridad y diferentes formas de participación. Estos elementos son de una importancia esencial para la supervivencia del sistema completo.

Generalmente, en la ciencia política, particularmente en los países anglosajones, existe una comprensión de la cultura política en el sentido de un concepto empírico-analítico, lo que significa que el término está libre de una carga valorativa. Por lo tanto, cada nación tiene su propia cultura política, debido a lo cual, según esta interpretación, no puede hablarse de una “escasez” de la misma. Lo que sí puede constatarse es el hecho de que la conformación concreta de la cultura política que encontramos en cada sistema político es muy distinta. Así que, con ayuda de ciertos criterios, puede uno indagar aspectos cualitativos de la cultura política respectiva (Birle y Wagner 2003: 122; *cfr.* Berg-Schlosser 2006: 321 y 322).

Por el contrario, la recepción del término “cultura política” en el ámbito geográfico de habla alemana fue más lenta y en no pocas ocasiones estuvo ligada a equivocaciones o a malas interpretaciones, debido a que en inglés la palabra *cultura* posee un significado más bien descriptivo, en tanto que en alemán, el vocablo *Kultur*, siguiendo la tradición de Wilhelm von Humboldt (1767-1835), se entiende en un sentido referido a los valores, a determinadas manifestaciones de alta cultura en el arte, la ciencia, etcétera, por lo cual estamos aquí ante un concepto que proviene del enlace de dos vocablos de cargas tan diferentes, pero que se ha convertido en un término unificado de la ciencia política que debe conservar una eficiencia analítica (*ibidem*: 317 y 318).

Ya desde los años sesenta del siglo XX se convirtió la cultura política en un importantísimo objeto de estudio para la ciencia política comparada, especialmente en lo que atañe a las relaciones entre micro estructuras (esto es, personas o grupos) y macro estructuras (el Estado o el sistema político) de la sociedad. Almond y Verba entendieron a la cultura política como un resultado de la repartición de los conocimientos individuales existentes en una sociedad, lo que constituye la dimensión cognitiva; de los sentimientos o dimensión afectiva; y de las valoraciones o dimensión valorativa, todas ellas frente al sistema político. Esto significa que la cultura política se refiere a la totalidad de las actitudes políticas.

Para terminar con este apartado, queremos citar unas palabras de Abromeit, con las que describe acertadamente la estrecha relación entre la cultura política y el federalismo. Esto nos interesa particularmente porque nuestra investigación estudia a la política cultural a partir de los fundamentos del orden federal, que no puede existir sólo en el papel:

... Para la conservación de un sistema federal son decisivos no tan sólo las normas constitucionales y los arreglos institucionales: el grado de federalización de los actores políticos más relevantes y el predominio de una cultura política federalista son por lo menos igualmente importantes. Esta última, a su vez, se caracteriza no nada más por una cierta estructura de valores o la correcta mez-

cla de diversidad y colectividad, sino sobre todo por lo que podría denominarse “perspectiva federal”, es decir, una comprensión de la funcionalidad que pregunta primero por la funcionalidad de la Unión (esto es, de la Federación toda) para los estados miembros, y no a la inversa (Abromeit 1992: 32; *cf.* 12).

### III. LA POLÍTICA CULTURAL Y EL FEDERALISMO

Las reflexiones y pensamientos sobre la política cultural en la presente investigación en general y en este apartado en particular se desarrollan fundamentalmente a partir del orden federal. En algunas ocasiones, ciertamente, hablaremos de otras formas de Estado o señalaremos puntos comunes también a ellas; nuestra atención se dirige, empero, a los objetivos de política cultural en los sistemas federales.<sup>54</sup>

En las páginas siguientes analizaremos las características esenciales de la política cultural en un Estado organizado de manera federal. Es verdad que no existen dos Estados federales organizados exactamente de la misma manera, pero tenemos que identificar los puntos fundamentales que distinguen a una política cultural federal de una organizada de manera centralista o unitaria y que no deben faltar en un sistema que se tenga por federal, aun con sus propias peculiaridades. Algunas de estas características pueden, por supuesto, pertenecer también en mayor o menor medida a algún país centralista gobernado democráticamente, tales como la apertura de la política cultural en cuanto a los contenidos culturales y en cuanto a la libertad de comunicación.

Con la presentación de las características de la política cultural en un orden político federal tocamos un tema central en nuestra investigación. Nos acercaremos más al concepto que nos ocupa y discutiremos las diferentes características que distinguen a la moderna política cultural de corte federal.

<sup>54</sup> Para profundizar en torno a la política cultural en un Estado federal, véase Sánchez de la Barquera 2008d.



### 1. *La política cultural y la cultura política*

No únicamente en las reflexiones científicas existen diferentes concepciones de lo que es la política cultural. La política cotidiana de muchos países reconoce también la importancia del tema y las discusiones en torno a éste en ocasiones son apasionadas. Ejemplos de lo anterior son los debates durante la campaña presidencial de 2000 en México o el debate en torno a la reforma educativa en Alemania, sobre todo luego de los penosos resultados del estudio PISA.<sup>55</sup> Un factor de gran importancia en las discusiones acerca de la política cultural, en las actitudes de la población al respecto y en la cuestión de qué importancia hay que darle a la política cultural, es la cultura política del Estado respectivo. Ambos términos, política cultural y cultura política, están estrechamente entrelazados, por lo que ahora nos abocaremos a discutirlos en esta relación.

Cuando en el lenguaje cotidiano se le da al vocablo “cultura” el significado de algo “que se tiene”, es decir, un significado normativamente positivo, el ciudadano espera, por lo tanto, con el término “cultura política”, un comportamiento decente de los actores políticos entre sí, puesto que aquel que *tiene* cultura se conduce precisamente de manera *decente*, o por lo menos eso se supone. Es por lo mismo deseable, en el lenguaje coloquial, que se “tenga” cultura política, siendo criticable su ausencia. En esta concepción de las cosas se incluyen las reglas formales e informales de convivencia que prescriben qué está y qué no está permitido. En ese sentido se define a la cultura política como un “sistema de reglas en un conglomerado social del que depende qué y cómo ‘uno’ puede actuar políticamente, hablar políticamente

<sup>55</sup> PISA son las siglas de *Program for International Student Assessment*, un estudio que compara el rendimiento de los alumnos en los países que conforman la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, con sede en París). El estudio al que hace referencia el texto es el que se llevó a cabo en el 2000 en 30 de los 31 países miembros y que se publicó en diciembre de 2001. Brasil, que no es miembro de la organización, fue invitado a participar, por lo que México no tuvo que ocupar el último lugar en las evaluaciones.

y pensar políticamente, sin tener que contar con sanciones sociales informales” (Rohe 1994, cit. por Schwenn 2003: 34). Como puede apreciarse, esta idea descansa en los conceptos en sentido estricto de la cultura y puede ser que baste para la vida política cotidiana. Para nuestros propósitos es, no obstante, insuficiente.

¿De dónde proviene este concepto, el de “cultura política”? Gabriel Abraham Almond (1911-2002), uno de los politólogos más importantes del siglo XX, se encontró con el concepto de cultura en sus estudios de sistemas políticos comparados e introdujo en 1956 el término *political culture*. Con esto no daba a entender, en contra de la concepción cotidiana, las formas de convivencia de nuestros representantes populares. Así, escribió lo siguiente: “Todo sistema político está empotrado en un determinado patrón de orientación para la acción política. Encontré útil referirme a esto como la cultura política”.<sup>56</sup> A diferencia, por lo tanto, del significado cotidiano, común y corriente, el concepto de Almond es empírico-analítico y por eso libre de valoraciones.

Según estas consideraciones y las presentadas más arriba (véase capítulo segundo, II.3), podemos constatar que la cultura política y las experiencias y tradiciones político-históricas de un país —por ejemplo: el desarrollo predemocrático político-cultural, la forma de Estado, etcétera— ejercen una influencia decisiva, tanto en lo que concierne a las actitudes frente a la política cultural como también en la forma en que la política cultural del Estado en cuestión se lleva a cabo (véase Beyme 1998b: 9s.). No todos los países prefieren las mismas medidas de política cultural, cada uno tiene su propia historia política y ciertos “usos y costumbres”, concepciones, percepciones y actitudes políticas. Así, Inglaterra y Francia se distinguen por una política cultural fuertemente centralizada, mientras que Suiza y Alemania son, por el contrario, ejemplos notables de una actividad cultural organizada de manera federal. Eso se explica a partir de la his-

<sup>56</sup> *Every political system is embedded in a particular pattern of orientation to political action. I have found it useful to refer to this as the political culture:* Gabriel A. Almond (en “Comparative political Systems”, 1956), cit. por Hansen 2000: 373.

toria del Estado respectivo y se encuentra enraizado en mayor o menor medida en la población. Si observamos, para ahondar en esto, a Austria, que al igual que Alemania y Suiza es también un Estado federal, veremos que su política cultural se caracteriza, no obstante, por un decisivo “sobrepeso” del ámbito federal, de tal manera que Häberle habla de “Austria, el Estado federal centralista” (2003: 115). Este fenómeno puede explicarse a partir de la tradición histórica de la monarquía austríaca, otrora una gran potencia cultural, militar y política, mientras que Suiza y Alemania no registran una experiencia centralista, propia de una monarquía como la que rigió a su país vecino (véase Pernthaler 1988: 15ss., 20 y *passim*).

La cultura política y las peculiaridades histórico-políticas de una nación influyen también en el significado que se le asigne al federalismo y a la correspondiente política cultural. Es por eso que los valores del federalismo en la vida cultural son defendidos en Suiza con gran determinación, gozando los cantones de muy amplias competencias. La enorme riqueza de la oferta cultural alemana, a lo largo y ancho del país, es admirada en todo el mundo; es fácil percibir que en Alemania la cultura posee una importancia y un valor que sería muy difícil de encontrar en otros Estados (véase Steinbach 1988: 40). Tal entusiasmo es inclusive en otras naciones europeas no solamente desconocido, sino que incluso puede “resultar incómodo”, a decir de Wippermann.<sup>57</sup>

Por su parte, la vida cultural en los Estados Unidos de América no es tan dependiente de la ayuda estatal; en ese país, el fomento cultural por parte de manos privadas goza de una imagen mejor y más confiable, dado el escepticismo que predomina en la población frente al poder estatal y que forma parte de su tradición histórica.<sup>58</sup> En México, por el contrario, es común que la

<sup>57</sup> Wippermann, Klaus W., en Bundeszentrale für politische Bildung (2003: 3).

<sup>58</sup> Véase Hesse, Christine, “Information zur politischen Bildung”, núm. 268 (“USA-Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft”), p. 3. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, septiembre de 2004.

gente lo espere todo del gobierno, en vista de la larga tradición de paternalismo que se ha vivido y que ha llevado a hablar en la jerga coloquial, medio en serio y medio en broma, del “papá gobierno”, mientras que muchos estudiosos critican las medidas de política social por “clientelares” y “paternalistas”.

La forma de entender el federalismo y la correspondiente política cultural de un Estado determinado nos lleva a una determinada caracterización de la política cultural y de sus objetivos. Tomemos para ilustrar esto nuevamente el caso suizo. Su diversidad cultural legítima y fundamenta su federalismo y forma su identidad cultural. Es por eso comprensible que la conservación de dicha diversidad esté en el primer plano de lo que los suizos entienden por cultura, y no la unidad cultural, como la que se han impuesto como objetivo otras naciones. Esta situación se puede comprender a través del estudio de la historia y tiene su causa en la composición culturalmente plural de Suiza, lo que se ve de manera más clara en la existencia, allí, de varios idiomas. En este marco de la diversidad cultural, la libertad en la creación artística puede ser interpretada de manera distinta que en un Estado cuya Constitución acentúe la unidad cultural. Es por eso que en muchos Estados la cultura, particularmente el arte, puede ser utilizada como instrumento del ensalzamiento del poder estatal (véase sobre esto Holland 2002: 10-13).

En Latinoamérica fueron fuertes las voces que exigían del Estado, especialmente en los años setenta del siglo XX, una especie de “planes nacionales de cultura”. Pero también hay países en los cuales la libertad del artista frente a la actividad y dineros estatales se defiende apasionadamente, puesto que la “intervención” estatal se percibe como amenazadora. En dichos Estados, en donde la promoción y el fomento de la cultura por interesados privados es el camino normal, se practica lo que Norberto Bobbio llamó, diferenciando, una “política de la cultura”, como ocurre en los países anglosajones y en Italia, en lugar de una “política cultural”. Esto juega también un papel importante en la difícil y “más polémica de todas las cuestiones fundamentales

de la política cultural”: ¿son los gastos estatales para la cultura “obligación” o “elección”? (Beyme 1998b: 24). Responderemos más adelante a esta pregunta en relación con Alemania y México, nuestros dos casos de estudio.

También para la organización y ámbito de la política cultural es de importancia decisiva la cultura política del país. Así, la tradición estatal de corte liberal se inclina por reducir la política cultural a una serie de medidas regulatorias, que sobre todo tengan que proteger la competencia libre y la moral, totalmente según la tradición puritana (Beyme 1998b: 9 y 10). La política cultural centralizada del Estado italiano se basa en el modelo francés, debido a la influencia que el país galo ejerció para apoyar el movimiento de unificación italiano en el siglo XIX. Tanto Italia como Alemania, dos países unificados con relativa tardanza, “trataron, antes de la unificación, de promover la unidad estatal por medio de propaganda cultural”. La actual República Federal Alemana es un ejemplo de los ideales de la libertad del arte y de la no intervención del Estado, pero unidas a elementos protectores; en la actualidad pasa Alemania, con justa razón, por ser uno de los países del mundo que más dinero invierte en cultura (*idem*).

Los ámbitos que se le asignan a la política cultural dependen también de la cultura política y de las tradiciones y contingencias políticas e históricas de un Estado determinado. Así, por ejemplo, no corresponde a las tradiciones de la historia y de la política en Alemania la existencia de una universidad, de una orquesta sinfónica, de un instituto de bellas artes o de un centro médico que se llamen o tengan el carácter de *nacional*. Pero para los ciudadanos de otros países igualmente federales, como México o Venezuela, por ejemplo, dichas instituciones —que por cierto tienen su sede generalmente en la respectiva capital del país— son algo que pertenece a la normalidad, a la vida cotidiana, y que, en muchos casos, podríamos decir que se han vuelto imprescindibles.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Hablando de Venezuela tenemos, como casos correspondientes a los citados en el texto, entre otros muchísimos ejemplos de ese país, a la Orquesta Sinfónica de Venezuela, al Instituto Nacional de Nutrición, a la Universidad

Volviendo al caso ilustrativo de Austria, Pernthaler (1988: 17ss.) es de la idea de que la intensiva centralización, la concentración y la dirección, por parte del ámbito federal, del contenido educativo completo de todas las escuelas y universidades del país ha tenido como consecuencia un debilitamiento del federalismo en la conciencia y en la formación política de los maestros, de los alumnos y de la población. Esto significa, según el mismo autor, en última instancia, el debilitamiento de las posibilidades de subsistencia del federalismo mismo, puesto que cada vez se opone menos resistencia a las tendencias centralizadoras. Aquí sería pertinente anotar la importancia que podría tener un estudio, en el mismo sentido, en torno a los libros de texto obligatorios y gratuitos que fueron parte esencial del sistema de enseñanza en México, por no hablar de su cuestionada calidad.

Ciertas formas del cuidado y de la conservación de la herencia cultural (como monumentos o archivos) son considerados en muchos países como la parte central de la política cultural. Aquí se manifiesta claramente cuán importante puede ser la función del mantenimiento y de la transmisión de elementos de identidad para la cultura política y por ende para el sistema político. Asimismo, el engrandecimiento de la ciudad capital ha sido, en la historia de los Estados, un fenómeno importante y frecuente, siendo los ejemplos de ello muy ricos, de los cuales quizá sean Constantino el Grande con Constantinopla, y Felipe Augusto y Luis XIV con París los ejemplos más ilustres. En los últimos años buscaron también Georges Pompidou y François Mitterrand —¡otra vez París!— erigirse un “monumento cultural” propio (véase Weger 1990: 98s.; Beyme 1998b: 11 y 12). Algo similar emprendió Sadam Husein en Irak.

Empero, la política cultural no puede concentrarse (o no puede seguir concentrándose) en el concepto estrecho de cultu-

Bolivariana de Venezuela y a la Radio Nacional de Venezuela (véase: <http://www.directoriodegobierno.com/alfabetico/i.html>; fecha de acceso: 12 de febrero de 2009). Ni Austria, ni Alemania, ni Suiza, ni los Estados Unidos de América, ni Canadá poseen instituciones similares.

ra, esto es, en el teatro, los conciertos, etcétera. La cultura internacionalizadora y multinacional de los medios de comunicación impregna ya a la cultura política y a las formas de vida de los hombres de una manera muy considerable en prácticamente todos los países del mundo, porque el predominio global de los Estados Unidos no tan sólo se refleja en los campos de la política, las finanzas, la milicia y la tecnología, sino también en el ámbito de la cultura. Podemos discutir sobre la “calidad” de esa cultura, pero no sobre su omnipresencia (véase Fuchs 2003: 15).

En este sentido estamos ahora en el lugar adecuado para hablar de la “política del idioma” y sus relaciones con la política cultural y con la cultura política (véase Weger 1990: 102). Ocurre que la competencia entre los idiomas más importantes del mundo no puede ocultarse, tanto en el interior de los Estados mismos, como es el caso en Bélgica, España y Canadá, como también en todo el mundo, en los ámbitos más diversos. Aquí hay que señalar que entre la postura de Francia en lo que atañe a su política internacional relativamente independiente y su decidida “defensa” del idioma nacional existe una estrecha relación (véase Häberle 2003: 124, nota 13). Frente a este fenómeno llama la atención la ligereza y alegría con la que la gente en Alemania mezcla palabras inglesas en la lengua alemana cotidiana, y no siempre de manera correcta. ¿Tendrá que ver esto, por acaso, con una ausencia de “orgullo nacional”?

Por último, queremos señalar los problemas y los procesos de integración, que con peculiaridades y puntos esenciales cambiantes significan un desafío para la cultura política y para la política cultural de muchos Estados: y es que no todos los países disponen de símbolos de identidad que puedan ser aceptados sin más por todos sus habitantes (*cf.*: Beyme 1998b: 253).

## *2. Los ámbitos y las funciones de la política cultural*

La actividad estatal en materia de cultura tiene su propia razón de ser y sus propios objetivos, pero es a la vez una parte de

la política en general. Así, una ópera compuesta en el siglo XVII por encargo de un príncipe o un museo construido en la actualidad por el Estado tienen su propia determinación como obras de arte o de cultura, pero son al mismo tiempo “obras de representación”, es decir, realzan la figura del gobernante y de su poder, y con esto sirven a la conservación del poder y de la dominación. A lo largo de la historia, desde antiguo, se puede por lo mismo reconocer que los gobernantes han asumido la obligación de apoyar la conservación y el desarrollo de la ciencia y de la educación y cultura del pueblo (véase Weger 1990: 98).

La política cultural es asimismo un componente importante de la política exterior, en donde aún pervive un hábito de la antigua función de la cultura —en su sentido estricto— como “representación”. De ahí que los gobiernos de todas las orientaciones políticas intenten despertar en el extranjero simpatías e incluso admiración hacia su pueblo, del que surge esta cultura, y —no precisamente nada más de paso— para el Estado en el que dicho pueblo está estructurado. Todo esto puede ser considerado como “medidas de apoyo” para la propia política exterior (véase para más información Weger 1990: 100ss.). Son inolvidables los grupos de ballet de todo tipo de aquellos “años gordos” de la Unión Soviética, en permanente gira por todo el mundo, o los viajes internacionales de los “ballets folclóricos” mexicanos en los años setenta, que en todos los escenarios del mundo bailaban como embajadores de las diferentes regiones del país, actividad a la que la crisis económica asestó amargo fin.

Javier Pérez de Cuéllar (1996: 296), ex secretario general de las Naciones Unidas, considera a la política cultural como un pilar fundamental de la política exterior. Sin embargo, no encuentra siempre congruencia entre las tradicionales actividades de fomento cultural y los objetivos de política exterior de muchos Estados. Vale aquí señalar que el concepto más frecuente de la política cultural exterior se fundamenta tradicionalmente en el concepto estrecho de cultura (*cf.* Ress 1991: 24, nota 29), de ahí la preferencia por las giras de orquestas, ballets y grupos de teatro o por exposi-



ciones de todo tipo. En los últimos años, no obstante lo anterior, la gama de actividades de muchas naciones en este ámbito se ha ampliado, por lo que ahora vemos actividades en torno a temas como derechos humanos, combate a la pobreza, protección del medio ambiente y cambio climático, entre muchos otros.

También, de unos pocos años a esta parte se ha producido un cambio en las relaciones culturales internacionales, debido a que programas de investigación y de colaboración en muchos campos tales como el cine, las grabaciones, la radiodifusión y la televisión se vuelven cada vez más importantes, en lugar de productos culturales “ya terminados” (Pérez de Cuéllar 1996: 296).

#### A. *Patrocinadores y ámbitos de la política cultural*

Actualmente partimos generalmente de hecho de que el fomento cultural del Estado ha perdido su carácter “voluntario” para convertirse en una actividad obligada, por lo que la cultura se ha convertido en un fin del Estado (Brüsse 1988: 3; Abelein 1968: 228); es así que dicha actividad es ya una tarea de los diferentes órdenes de gobierno (ámbitos municipal, estadual y federal). Según las condiciones del contexto legislativo de cada Estado, estas tareas culturales pueden ser emprendidas solamente por una de estas autoridades o por las tres. Por supuesto que los Estados federales del mundo no son idénticos entre sí, por lo que no debe sorprendernos que acusen, en el campo de la política cultural, muy diversas concepciones de la distribución de competencias culturales entre los órdenes de gobierno. Este hecho nos lo muestra la comparación internacional, a partir de la cual podemos afirmar que, *por regla general*, una cierta “autonomía cultural” (que en nuestra concepción abarca también la educativa) de los estados miembros es parte de la “piedra angular” del orden federal. Este es el caso, por ejemplo, en Alemania, Suiza, los Estados Unidos de América y Canadá, por supuesto que cada uno de estos países con sus propias peculiaridades y características. Por el contrario, los ordenamientos constitucionales de Austria y

de México se caracterizan por un “esencial sobrepeso” del nivel federal frente al estadual.

Una política cultural de corte federal debe estar en condiciones de evitar el monopolio de competencias en el ámbito cultural (Glaser 1985: 31). Un medio efectivo en contra de esta monopolización lo ofrece la descentralización de portadores, de actividades y de decisiones, según apunta la UNESCO. Otro documento importante de la misma organización, la ya mencionada “Declaración de la Ciudad de México” de 1982, confirma las recomendaciones para descentralizar la vida cultural “desde el punto de vista geográfico y administrativo”.<sup>60</sup> Tomando todo esto en consideración, podemos con toda seguridad afirmar que el federalismo es una forma de Estado favorable a la cultura —Geiss dice incluso “amigable con la cultura” (2002: 139)—.

La moderna política cultural es determinada actualmente por dos grandes portadores o patrocinadores: el Estado y la sociedad. Los límites entre ambas esferas es frecuentemente difícil de distinguir. Esto ocurre, en primer lugar, porque las medidas estatales participan en mayor o menor medida en el trabajo cultural de grupos sociales; en sentido inverso, la actividad cultural estatal es en parte determinada por la sociedad o puede ser determinada por ella; y en segundo lugar, porque la fijación de estos límites depende de nuestra comprensión de los términos “Estado” y “sociedad”.

Existen múltiples percepciones del significado de la palabra “Estado”. La explicación respecto a ello rebasa, empero, los alcances de este trabajo. La discusión acerca del “dualismo” de Estado y sociedad, y las dificultades conceptuales que arrastra pueden resolverse sin embargo con ayuda del llamado concepto en sentido estricto del Estado, que abarca exclusivamente el “aparato estatal” en el interior de la sociedad, concebida esta como asociación (véase Abelein 1968: 219 y 220).

<sup>60</sup> Las recomendaciones en torno a la descentralización las encontramos en el documento de Nairobi de 1976, ya citado en nuestra nota 34 (véase *supra*). Para el texto de la “Declaración de la Ciudad de México” véase *supra* nota 35.

Para los fines de la presente investigación, el Estado forma una unidad política, “soportada por la conciencia de la comunidad de derecho y por la unión nacional de sus ciudadanos, en tanto que la sociedad se muestra como el ámbito de la diferenciación individual y social”. En esto predomina el convencimiento de que en este orden dual, “la libertad del individuo y del grupo y con ello la posibilidad de desarrollar sus fuerzas se encuentran garantizadas de la mejor manera. Entendido así, puede partirse del Estado y de la sociedad como posibles portadores de la política cultural” (Abelein 1968: 221).

Otro punto polémico lo conforman las relaciones entre la política cultural y la política social. Sin ser este el lugar para una discusión al respecto, somos de la opinión de que el objetivo de la política social es posibilitar y perfeccionar un orden en pos del bien común. La finalidad de la política social es crear las medidas de ayuda necesarias para la población materialmente desprotegida (según Nell-Breuning, cit. por Abelein 1968: 240 y 241). La política cultural juega para la estructuración de la sociedad un papel importante, en particular a través de la educación y la formación, y tiene que ver con todos los problemas y fenómenos del desarrollo de una sociedad, por lo que muchos investigadores la catalogan igualmente como una política social (Scheytt 2003: 8; Fuchs 2003: 15). Abelein identifica ciertos “puntos de contacto” entre las políticas cultural y social y es, además, de la opinión de que la primera de ellas se coloca indudablemente al lado de la política social, máxime si consideramos el hecho de que la política cultural influye en la estructura social (1968: 240-242). En todo caso, acentúa Holland (2002: 12, nota 47), el fomento cultural no debe considerarse una subcategoría de la política social, puesto que un “Estado cultural” es más que un “Estado proveedor de cultura”.

En un campo de la política tan sensible como la política cultural, las tensiones entre el Estado y la sociedad están a la orden del día. La historia nos muestra ejemplos en los que se acentúa uno u otra. Desde la perspectiva del derecho natural se reconoce

para ambas un campo de acción propio, de tal manera que el Estado no pueda ser despojado de su autoridad, poder y dignidad y ser rebajado a ser un instrumento de una sociedad autónoma. Por otro lado, los miembros de una sociedad deben gozar de libertad, indispensable para su desarrollo, en tanto ésta no amenece al Estado en su esencia. Aquí debemos recordar lo dicho en el primer capítulo acerca del principio de subsidiariedad, puesto que puede actuar, en esta relación entre sociedad y Estado, como principio de orden. En el campo de la política cultural, este principio afirma la primacía de la persona frente al grupo, así como de los ámbitos pequeños de vida frente a los mayores; para la persona tanta libertad como sea posible y tantos límites como sean necesarios. En las relaciones de las comunidades pequeñas frente a la comunidad mayor del Estado, esto significa: “Tanta sociedad libre como sea posible, tanto Estado como sea necesario” (S.S. Pio XII, cit. por Abelein 1968: 223; véase Meyers 1961: 10s.).

Este principio, sin embargo, no es una receta de cocina, sino un principio general fundamental. Debe ser aplicado de manera concreta a cada situación concreta. De acuerdo con cada caso debe ser la decisión en el área de la política cultural. Lo importante es que tanto el Estado como la sociedad tengan su propio campo de tareas en relación con la actividad cultural según el principio de subsidiariedad, por lo cual, las injerencias de una u otra parte no están permitidas (Abelein 1968: 224).

El moderno Estado democrático tiene que cumplir muy serios deberes en el ámbito cultural, si bien de manera muy distinta que en época de Pericles, Carlomagno, Netzahualcóyotl, Luis XIV o María Teresa, por mencionar algunos ejemplos. El Estado debe ayudar a desarrollar la dimensión espiritual del hombre. Gracias a la educación se abren las condiciones que le permiten llegar a elevados valores humanos. Sería sin embargo equivocado si el Estado intentara simplemente promoverse como “productor de cultura”. No está en condiciones para ello, sobre todo si consideramos la extensión del concepto amplio de cultura y del principio de subsidiariedad. Actualmente, por lo tanto, se supone que

la actividad del moderno Estado en relación con la cultura ha tomado un camino que conduce al cuidado y promoción de talentos y a la creación de condiciones apropiadas que garanticen la vida cultural (véase Pernthaler 1988: 9). Un Estado moderno, estructurado bajo el orden federal, debe dirigir sus actividades en el ámbito cultural de acuerdo con lo que Hoffmann llamó “la palabra más importante de la política cultural” (1985: 201). He aquí la clave de una verdadera política cultural de corte federal. Esta “palabra mágica” es “*¡Posibilitar!*”.

La cultura no puede ser simplemente hecha y enviada “desde arriba”, sino que tiene que crecer, desarrollarse y acontecer. Es tarea de la cultura política pública crear las condiciones adecuadas y poner a disposición, de manera subsidiaria, los recursos necesarios para ello. El acercar el arte a la población es de la misma manera una de las tareas importantes y trascendentes de la política cultural (Pernthaler 1988: 90).

En los diferentes sistemas políticos del mundo, el Estado, como actor político-cultural, juega un papel de importancia diversa, que ahora abordamos siguiendo a Münch (1996, cit. por Fuchs 1998: 244), quien desarrolló una clasificación de cuatro tipos de regulación o dirección en la política cultural:

1. “Estatismo”, con Francia como ejemplo. Aquí es una instancia central quien elabora la regulación necesaria y reduce la contingencia.
2. “Compromiso”, con la Gran Bretaña como ejemplo. El subsistema “comunidad” domina por medio de su “influencia”.
3. “Síntesis”, como en Alemania. Predominio de la idea del subsistema “comunicación / cultura”.
4. “Competencia / mercado”, como en los Estados Unidos de América, donde el medio “dinero” dirige el proceso, en el que participan muchos actores que compiten entre sí.

Ahora que estamos hablando del Estado como actor en la política cultural, ¿cómo podríamos resumir las características de

un moderno “Estado cultural”? Según Nohlen (2001: 273), pueden ser enunciadas las siguientes:

1. La autonomía de la cultura frente al Estado;
2. La correspondiente neutralidad del Estado frente a la cultura;
3. El fomento de la cultura por el Estado, por medio del cual el cuidado y la protección de los bienes culturales están garantizados (aspecto tradicional), al igual que el marco para los acontecimientos culturales y para la actividad de los artistas;
4. La participación de la población en la cultura.

Ahora tenemos que identificar los ámbitos y los objetivos de la actividad cultural de un Estado organizado federalmente. Podemos partir de que un Estado de esta índole se legitima sobre todo a partir de la diversidad cultural de la comunidad, por lo que el derecho constitucional en materia cultural se vuelve “el alma del federalismo” y la distribución de tareas culturales del Estado significa el “germen de la Constitución federal” (Häberle y Öhlinger, ambos cit. por Pernthaler 1988: 15). Tenemos primero que identificar los ámbitos de las actividades culturales estatales, para después preocuparnos por su distribución entre los diferentes órdenes de gobierno. Si seguimos a Maihofer (1983, cit. por Nohlen 2001: 273), podemos dividir a la política cultural en cuatro áreas principales:

1. Formación o educación, incluyendo las escuelas y la educación para adultos;
2. La ciencia, incluyendo a las universidades y a la investigación;
3. El arte, esto es: literatura y música, artes plásticas, teatro y cine, conservación y cuidado de bienes culturales y artísticos, y
4. Religión, incluyendo las relaciones entre el Estado y las iglesias.

Maihofer añade algunas “áreas contiguas”, como prensa y radiodifusión, juventud y deporte, bibliotecas y archivos, arquitectura y urbanismo, y medioambiente y cuidado del paisaje.

La UNESCO realizó una propuesta propia, muy interesante, para delimitar la política cultural. En su *Framework for Cultural Statistics (FGS)*<sup>61</sup> se mencionan las siguientes categorías:

1. Patrimonio cultural
2. Medios impresos y literatura
3. Música
4. Artes escénicas
5. Artes plásticas
6. Cine
7. Radio y televisión
8. Actividades socioculturales
9. Deportes y juegos
10. Medio ambiente y naturaleza

Al círculo de estudios “Alpen-Adria” (*Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria*) hay que agradecer el desarrollo de un muy amplio concepto regional de política cultural, que elaboró los lineamientos para los siguientes ámbitos (véase Pernthaler 1988: 25-27):

1. Infraestructura cultural
2. Cultura popular
3. Política educativa
4. Fomento artístico
5. Literatura y bibliotecas
6. Trabajo cultural juvenil
7. Educación para adultos
8. Protección de monumentos
9. Colaboración entre museos
10. Deporte

Las tres listas que hemos presentado arriba constituyen una especie de orientación, puesto que en cada país se estipula de

<sup>61</sup> Cit. por Statistisches Bundesamt 1994. El FCS se publicó en 1986.

distinta forma qué ámbitos especiales forman parte de la política cultural, esto es, dependiendo de la legislación, de las tradiciones y usos políticos, del concepto de cultura que se maneje, del orden de gobierno que tome las decisiones, etcétera. Algunos de estos ámbitos se distribuyen en diferentes ámbitos de la política y de la ciencia política; tal es el caso de la política de protección a la naturaleza (véase Nohlen 2001: 273). También las autoridades competentes respectivas se distinguen entre sí a veces de forma muy considerable de caso a caso, y también podemos encontrar que una oficina determinada o una cierta instancia de decisiones es competente para diferentes ámbitos, o que varias oficinas o instancias trabajan en la misma área. En el primer caso podemos mencionar a las comunas alemanas, puesto que tienen la competencia (a veces la competencia principal) en materia de educación para adultos, teatro, música, bibliotecas, deportes, urbanismo, entre otros. En el segundo caso podemos mencionar las labores culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán y de los estados miembros relacionadas con el fomento de las artes plásticas. No debemos olvidar que las autoridades hacendarias tienen generalmente mucha influencia en esto.

En este trabajo de investigación, a nuestro concepto de política cultural pertenecen, según nuestra propuesta, los siguientes ámbitos capitales:

1. Educación (escuelas y educación para adultos),
2. Ciencia (universidades e investigación),
3. Arte (música y literatura, artes plásticas, teatro y cine),
4. Medios de comunicación (radiodifusión, televisión y medios de prensa),
5. Juventud, deporte y actividades socioculturales,
6. Bibliotecas y archivos,
7. Educación para la conservación del medio ambiente.

Esto significa, que en adelante hablaremos por regla general de estos ámbitos cuando nos refiramos a la política cultural de Alemania y de México o cuando comparemos ambos modelos.



En caso de que necesitemos integrar a otra área, llamaremos la atención al respecto, como pudiera ser el caso, digamos, de “religión y política” o de “política ambiental”.

Ya hemos por lo tanto delimitado los ámbitos de la política cultural para nuestra investigación. Sigue ahora preguntarnos por los campos de actividad, en lo que seguimos a Heinrich y Klein (1996: 137-139), quienes parten de tres grandes campos en la política cultural:

1. Instalaciones culturales,
2. Fomento cultural,
3. Actividades culturales.

Por lo que toca a (1), diremos que las instalaciones culturales son, entre otras, teatros, museos, bibliotecas, escuelas de música, centros socioculturales y escuelas de todo tipo para adultos. El patrocinio de estas instalaciones puede provenir de distintas oficinas o autoridades de diferentes órdenes de gobierno, de asociaciones de todo tipo e inclusive de personas particulares. La forma de patrocinio varía de Estado a Estado en cuanto a su estructura, reglas, formas de trabajo (por ejemplo como una dirección municipal, actividad autofinanciable, patronato, etcétera).

Cuando se trata de instalaciones municipales o estatales tienen todos los ciudadanos derecho de usarlas; por regla general poseen dichas instalaciones públicas una estructura personal, financiera y organizacional relativamente rígida. Se asume que dichos “lugares culturales” están mejor protegidos de altibajos políticos y financieros que las actividades culturales.

En cuanto a (2), la promoción cultural se determina esencialmente por el hecho de que el patrocinio legal de alguna instalación, institución o actividad, así como la responsabilidad legal en materia artística, organizativa, legal y financiera está en quien recibe el donativo, no en el donante. El fomento cultural tiene que guiarse por determinados principios, tales como la libertad de creación artística, la diversidad, la subsidiariedad, etcétera.

Los objetivos del fomento son, entre otras, el apoyo institucional de instalaciones, instituciones y grupos, la realización de actividades y el enriquecimiento cultural.

Por último, en lo que respecta a (3), se entiende bajo el nombre de actividades culturales a los acontecimientos culturales únicos como conciertos, escenificaciones teatrales, festivales, conferencias, exposiciones, presentaciones de libros, entre otros muchos; una actividad es temporalmente limitada.

Estos tres campos de acción posibilitan en cierta medida la formación de identidad, la cual depende considerablemente de la calidad, cantidad y continuidad de los acontecimientos culturales, con ayuda de las instalaciones apropiadas en este campo de la política (véase Glaser 1985: 24).

### B. *Las funciones de la política cultural*

Un moderno Estado democrático no puede permitirse caer en la trampa y creer simplemente que él mismo puede “hacer” cultura, como lo intentan hacer los regímenes totalitarios normalmente con propaganda y mucha presunción. Pero por otro lado, una política cultural del simple *laisser-faire*, *laisser-passer* ya no iría acorde con los tiempos. El reconocimiento de la autonomía de la cultura no debe traer consigo la renuncia del influjo y la acción del Estado, sobre todo cuando, en la actualidad, la cultura es objetivo primordial del Estado. En este sentido, Abelein (1968: 229-235) identifica determinadas funciones del Estado en el campo de la política cultural. Aquí es necesario aclarar que todos los Estados, incluso los federales, buscan cumplir con estas funciones de una u otra manera, por lo que pueden aplicar a la realización de estas funciones ciertos acentos y características de su política cultural según sus propias competencias en el campo de la toma de decisiones y de sus posturas e ideas en este ámbito. Los rasgos de la política cultural varían por lo tanto según sea el caso y se reflejan en estas funciones de una manera especial y distinta. Así, los Estados Unidos de América y Austria, por men-

cionar dos ejemplos, asumen las funciones de su política cultural respectiva de acuerdo con las peculiaridades de su sistema político federal y de su cultura política. Las concepciones de la política cultural en ambas naciones son totalmente diferentes, como ya hemos visto: en Austria hay un peso decisivo del ámbito federal, mientras que el fomento cultural por parte de la iniciativa privada en los Estados Unidos no tiene parangón en el mundo. También es posible encontrar diferencias en el reparto de atribuciones entre los órdenes de gobierno de Estados federales.

Podemos partir de que hay cuatro funciones primordiales de la política cultural, a saber:

1. La protección de la cultura,
2. El fomento cultural,
3. La transmisión de la cultura,
4. La estructuración de la cultura.

Explicuemos ahora una por una. (1) La cultura no sólo debe ser protegida en contra de los peligros del dirigismo estatal. También de parte de la sociedad pueden reconocerse peligros en caso de que el Estado se retire del ámbito cultural. Algunos centros de poder en el interior de la sociedad pueden intentar abusar de su poder, dirigir la vida cultural y abaratarla. Sin intervención adecuada del Estado privaría en este ámbito la ley del más fuerte. Los monopolios y oligopolios en el campo cultural no son, desafortunadamente, ninguna rareza, y se constituyen en grandes obstáculos para la creación libre de cultura. Muchas empresas televisoras en la actualidad son desafortunados ejemplos de una comercialización sin límites y de un abuso de los medios de comunicación, por no hablar de la ínfima calidad de sus programas.<sup>62</sup>

La cultura corre peligro, por lo tanto, no tan sólo por parte del Estado, sino también por parte de las tendencias monopoli-

<sup>62</sup> De ello dan cuenta, entre muchísimos ejemplos más, Thomas Bohrmann (“Big Brother”) y Rüdiger Funiok (“Medienethik”), así como Klaus W. Wippermann (“Editorial”), en “Aus Politik und Zeitgeschichte”, B 41-42/2000, Bonn, 6 de octubre del 2000.

zadoras en la sociedad. Además de ello puede establecerse que muchas influencias sociales pueden desembocar fácilmente en la irresponsabilidad del anonimato, mientras que la influencia del Estado, al menos teóricamente, puede controlarse desde el Congreso. El Estado democrático moderno tiene que garantizar y proteger la libertad cultural, por lo que no puede entregar así nada más dicho campo. Es una grave responsabilidad del Estado, de la iniciativa de los ciudadanos y del ámbito económico el crear y mantener las condiciones adecuadas para la creación y el disfrute de bienes culturales (véase al respecto Scheytt 2003: 6-14). De aquí que, según el principio de subsidiariedad, los patrocinadores privados, religiosos y estatales deben tener campo libre para sus actividades culturales. Para estar en condiciones de cumplir con la función de proteger a las actividades culturales, la política cultural debe seguir la guía del “Estado activador” (véase *supra*). Modelo a seguir en este sentido es la Constitución del Estado federado austríaco de Vorarlberg, cuyo artículo 7 reza: “El Estado (federado) tiene la tarea de asegurar el desarrollo libre de la personalidad del individuo así como la estructuración de la vida comunitaria según los principios de subsidiariedad y solidaridad. La autoadministración y la autoayuda de los ciudadanos del Estado tienen que ser impulsadas”. Es por eso que la política cultural de dicho Estado en Austria se desarrolla subsidiariamente, “según lo cual el Estado no hace en primera instancia cultura, sino que, allí en donde tienen lugar actividades culturales, interviene apoyándolas, se ocupa de la infraestructura cultural y facilita y fomenta la creación cultural (cit. por Pernthaler 1988: 21 y 101). El principio de subsidiariedad no es un camino de un solo sentido, puesto que tanto las instancias pequeñas como las mayores tienen deberes que cumplir unas frente a las otras; esto hace que el trabajo cultural tenga éxito a largo plazo solamente cuando sea deseado e impulsado en el lugar, léase en la sociedad. Todos tienen derecho a la cultura y exigen participar de ella: todos deberían entonces sentirse responsables por ella.

El principio de subsidiariedad en su aplicación a la política cultural significa que la creación y difusión de la cultura debe partir siempre, en tanto sea posible, de las personas y de los grupos, y que sólo en caso de necesidad deben intervenir las instancias estatales de manera complementaria. Además hay que tomar en cuenta que este principio debe respetarse en un doble sentido: por un lado deben estar primero en su actividad las personas particulares y luego las instancias públicas, por otro, primero los municipios y los estados miembros y al último el ámbito federal. En el caso de la actividad cultural estatal puede darse el caso de que los tres órdenes deban actuar al mismo tiempo. En el contexto de este principio, la promoción cultural privada no debe ser visto ni como competencia ni como alternativa frente a la política cultural pública, sino que ambas deben actuar complementándose (Pernthaler 1988: 37).

(2) La sola protección de la cultura no es suficiente para la política cultural, pues el Estado necesita desarrollar una participación activa. Puesto que la sociedad no está en condiciones de desarrollar un trabajo de fomento cultural suficiente a partir de medios propios, es tarea del Estado intervenir para ayudar. Pensemos nada más en los enormes costos de la investigación científica o de la educación escolar, o en el sostenimiento de orquestas sinfónicas y grupos de ópera. El Estado promueve de esta manera no tan sólo la herencia cultural, sino que cumple un importante papel en el desarrollo de lo que ocurre culturalmente en el presente y de lo que ocurrirá en el futuro. Esto significa fomentar la cultura como un fenómeno tradicional, plural e innovador.

En cuanto a (3), la transmisión o facilitación de la cultura es quizá el punto más importante de la política cultural en un Estado moderno y democrático, ya que la capacidad de funcionamiento en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la economía, la investigación, la administración y la política depende decisivamente del nivel cultural de los ciudadanos. Una meta esencial de toda política cultural debe ser que la educación, la ciencia y la cultura estén al alcance de todos con una calidad adecuada.

Estas tareas estatales para colocar a la cultura al alcance de todos se manifiestan en escuelas, universidades, actividades socioculturales, en instalaciones como teatros, museos, etcétera. El Estado puede actuar también como intermediario entre las regiones y comunidades culturalmente diferentes, de tal manera que sea capaz de prevenir conflictos de raíces culturales o políticas (véase Saladin, cit. por Holland 2002: 6). El Estado, como intermediario de la cultura, debe preocuparse asimismo por el mejoramiento en las condiciones de acceso para la población más desprotegida económica y culturalmente (para eso véase Beyme 1998b: 28).

Por lo que toca a (4), la estructuración de la cultura, podemos explicarla diciendo que el Estado, por medio de la política cultural, también ejerce influencia en los contenidos de la cultura. La actividad estatal debe partir de un determinado concepto de cultura, lo que por lo tanto significa que el Estado debe estar en condiciones de distinguir, de manera muy práctica, lo que debe ser objeto de fomento o promoción y lo que no. Al ser limitados los medios financieros del Estado, no puede apoyar sin más cualquier proyecto cultural, por lo cual, bajo estas condiciones, el contenido cultural es de cierta manera estructurado también por el Estado. Por eso son muchas veces estas decisiones un dolor de cabeza y motivo de discusiones en el ámbito cultural. Muchos Estados tratan de resolver de la mejor manera posible estas dificultades por medio de instancias democráticas de decisión y de procedimientos. Esta decisión necesaria de realizar una selección de la multiplicidad de bienes culturales lleva forzosamente al Estado a una situación en la que tiene que elaborar una lista prioritaria en esta materia. Puesto que el mecenazgo y el patrocinio privados y eclesiásticos en el mundo moderno han cedido el paso a las instancias públicas, el Estado posee hoy en día un significado creciente en la estructuración de la cultura. Esta creciente libertad de movimientos del Estado no debe, por ningún motivo, restringir las libertades en el arte y en la vida cultural. De ahí que Müller asevere que las normas en esta materia deben

seguir criterios tales como apertura frente a lo nuevo, flexibilidad y adaptabilidad (cit. por Holland 2002: 8).

### C. Las cuatro “C” de la política cultural

La política cultural de nuestros días se ha vuelto cada vez más compleja, variada y extensa en comparación con la de siglos pasados. Si recordamos el concepto amplio de cultura nos queda claro que la política cultural está en una estrechísima relación con todos los problemas y las tendencias de desarrollo de nuestra sociedad, por lo que es de hecho política social (Fuchs 2003: 15). Con el propósito de entender mejor este problema cada vez más amplio, se han desarrollado sobre todo tres perspectivas (según Scheytt 2003: 7): la primera fundamenta a la política cultural a partir del ámbito público. Según esta perspectiva, el mantenimiento de las instalaciones culturales debe garantizarse aun en tiempos de escasez de recursos, aunque se sacrifique la calidad.

La segunda perspectiva contempla a la política cultural a partir del ciudadano y significa que el trabajo voluntario y el compromiso ciudadano complementan el fomento estatal, pudiéndolo y debiéndolo incluso substituir.

La tercera perspectiva es a partir de la economía: la cultura y el arte como factores económicos, la creación de empleos y la efectiva administración y explotación con dineros públicos en el ámbito cultural.

Estas tres perspectivas son ciertamente necesarias para el análisis de la “política cultural como política social”, pero no bastan para formar una “estructura argumentativa de carácter integrativo”. Para ello necesitamos considerar principios de contenido (como el teatro y la música), así como la colaboración con los actores y patrocinadores de la vida cultural en las áreas pública, particular y empresarial.

En este sentido aboga Scheytt (*ibidem*) por una política cultural “activadora”, considerada como política social, con dos puntos de vista centrales:

1. El primer “campo de fuerza” lo forman las artes, puesto que constituyen el “motor” de la cultura.
2. La formación cultural es el segundo campo de fuerza: “una alianza creativa entre la educación, el arte y la cultura”.

Un cuidado intensivo de la formación cultural y de la cultura en la escuela es el fundamento de toda política cultural, puesto que no sólo es necesario resaltar las condiciones marco de la política cultural, sino también los contenidos.

De singular importancia para esta concepción de las cosas según Scheytt es la argumentación de las cuatro “c” de la política cultural (según Sievers; véase Scheytt 2003: 13ss.): la *comunicación*, la *cooperación*, la *coordinación* y la búsqueda del *consenso*.<sup>63</sup>

La *comunicación* significa que la política y la administración culturales tienen que dirigirse a los colaboradores y partícipes en actividades culturales, con apertura y transparencia.

La *cooperación* acusa una estrecha relación con la competencia, puesto que las reglas de la competencia pueden ser proyectadas en colaboración. La cooperación es un elemento esencial del trabajo cultural, máxime si actúan en concierto la escuela y las instalaciones e instancias culturales, lo que en épocas de estrechez económica puede ser de gran conveniencia. Esta colaboración cultural en la escuela y con jóvenes en diversos campos es imprescindible para familiarizar a los escolares y estudiantes con el “idioma” de las artes y de la cultura (véase Glaser 1985: 21).

La *coordinación* es importante como un intento para relacionar entre sí las concepciones y programas de los actores político-culturales, tanto en aspectos de contenido como financieros.

Y por último, la búsqueda del *consenso* se basa en una estructura democrática de toma de decisiones. El significado de esta búsqueda crece con el hecho de que cada vez más actores participen o quieren participar en la formulación y estructuración de la política cultural.

<sup>63</sup> El original alemán habla de cuatro “k”: *Kommunikation*, *Kooperation*, *Koordination* y *Konsensfindung*.



### 3. *Argumentaciones para el sustento de una política cultural*

*Quien funda escuelas y protege  
la ciencia sirve mejor a su pueblo  
y a toda la posteridad, que si encontrase  
nuevos yacimientos de oro y plata.*

Philipp MELANCHTHON<sup>64</sup>

Hoy en día estamos ante retos y desafíos de proporciones y alcances que no dejan de sorprendernos y que despiertan preocupación e incluso admiración en todo el mundo. Estos desafíos son, particularmente, la globalización, la creciente importancia y omnipresencia de los medios de comunicación y la tendencia hacia la individualización (Scheytt 2003: 8). Muchas fronteras han caído o han cambiado drásticamente en las últimas décadas, el territorio y la imagen del Estado se modifican, el rápido desarrollo de las técnicas de comunicación no tiene paralelo en la historia, y los medios de transporte nos permiten viajar cada vez más lejos y más rápido. Muchos Estados de nuestros tiempos difícilmente pueden definirse en sentido tradicional como un fenómeno compuesto de un pueblo, un territorio y unos poderes soberanos. La política cultural debe por tanto plantearse esta situación y encontrar cuáles son las consecuencias de todo ello para la cultura, para sus condiciones materiales de existencia y para las tradiciones culturales (*cf.*: Holland 2002: 6ss.; Scheytt 2003: 6-14; Fuchs 2003: 15-20).

Es por eso de gran importancia que el Estado, a través del desenvolvimiento de su política cultural trabaje en su propia imagen, lo que Saladin denomina “desarrollo de la estatalidad cultural” y de una personalidad específica del Estado que debe ser protegida y desarrollada. El mismo autor concibe a la actividad cultural como la tarea fundamental del Estado moderno, catalogándola incluso como “imprescindible”, pues de su cumplimien-

<sup>64</sup> Reformador alemán (1497-1560), cit. por Häberle 2003: 116.

to depende la existencia futura misma del Estado. Esta tarea esencial posibilita también la función del Estado de consolidar la identidad en la población. A pesar de ello, la política cultural en toda su magnitud se contempla como tarea del Estado solamente en muy pocas Constituciones del mundo.<sup>65</sup> En este sentido debería atribuírsele un gran significado al cuidado de la herencia cultural nacional, al mejoramiento del acceso de todas las personas a la cultura, al equilibrio entre regiones material, cultural y socialmente privilegiadas y marginadas, es decir, en pocas palabras, a la promoción de la cultura —incluidas las artes— (*cf.*: Holland 2002: 6, ahí la cita de Saladin; Huntington 1993: 19 y *passim*).

En consideración de los desafíos mencionados arriba y de la “peligrosidad” espiritual que se les atribuye con frecuencia, crece la importancia de la política cultural, puesto que, al combatir estos peligros mentales del hombre, contribuye a acrecentar la calidad de vida (véase Glaser 1985: 21). El significado de la cultura para cada persona no debe ser descuidado. Tomar parte de y en la cultura “proporciona mejor calidad de vida y es expresión de una estructura de vida consciente”, a decir de Steinbach (1998: 40).

La educación escolar y el interés por la cultura que se despierte en edades tempranas en la escuela abren para la población y para el Estado mismo mejores posibilidades de supervivencia en tiempos de la globalización y del economicismo sin límites, que degrada todo, incluso a la cultura, a factor económico. Refiriéndose a estas circunstancias económicas globales escribe Steinbach (*ibidem*: 41), que ninguna sociedad, ningún pueblo y ningún Estado pueden permitirse a la larga basar todo en la economía; dirigir el pensamiento y la acción según nada más la valoración económica traería consigo a fin de cuentas una devastación espiritual y cultural. De ahí que la forma en que un Estado se relacione con su cultura y con las posibilidades de desarrollo cultural de sus artistas sea un importante indicador para asegurar el futuro. Por su parte, Krüger (1998: 44) llama la atención, empero, acerca de

<sup>65</sup> Ejemplos en Häberle 2003: *passim*.

que en la moderna sociedad de la información, la importancia del aprovechamiento económico de los bienes culturales crece constantemente.

Pérez de Cuéllar acentúa también la existente relación inextricable entre política cultural y desarrollo económico. Eso significa que las políticas de desarrollo deben considerar la dimensión cultural (1996: 278-280). También García y Moneta (1999: 14-16, *passim*) son de la idea de que la política cultural es una parte imprescindible y esencial del desarrollo y de la integración global.<sup>66</sup> La “dimensión cultural del desarrollo” constituyó también un asunto importante para la declaración de la UNESCO en la ciudad de México en torno a la política cultural en 1982, como ya hemos visto arriba. Con motivo de la década cultural celebrada por la UNESCO a nivel mundial, Walter Seib desarrolló sus cuatro objetivos fundamentales, que igualmente resaltan la estrechísima relación entre política cultural y desarrollo económico y social: reconocimiento de la dimensión cultural en todo proceso de desarrollo, fortalecimiento y enriquecimiento de las identidades culturales, ampliación y profundización de la participación en la cultura y, finalmente, el fomento de la colaboración internacional en materia de cultura (cit. por Röbbke 1993: 63).

También en Alemania son patentes las tendencias hacia un mayor interés por la cultura, con las peculiaridades de una moderna sociedad industrial. A pesar de las condiciones económicas tan difíciles de los últimos años, los ciudadanos alemanes disponen de más tiempo libre que los de otros países, por lo que se registra una mayor necesidad de actividades culturales muy variadas para este tiempo libre.<sup>67</sup> La educación es en este aspecto, tanto para los países en desarrollo como para los industria-

<sup>66</sup> Es por ello que desde los años setenta del siglo XX, amplios círculos de la sociedad han dirigido su atención a la cultura y a la política cultural de los países en desarrollo; esta preocupación, no obstante, no siempre ha sido compartida o comprendida por los gobiernos respectivos.

<sup>67</sup> Sobre este tema y, a la vez, sobre la “fuerza innovadora de la cultura”, especialmente en relación con la política cultural en las ciudades, discurren Schuster y Dill 1992: 1-7.

lizados, de gran importancia, ya que fomenta, como lo dice de manera precisa la Constitución del Cantón Bern (Suiza) de 1993, el desarrollo armonioso de las capacidades espirituales, creativas, emocionales y sociales del hombre (cit. por Häberle 2003: 128). En el mismo sentido hay que entender la expresión de Kölz y Müller cuando afirman que la cultura colabora a que el hombre se haga consciente de sus relaciones con las demás personas, con el medio ambiente y con la historia (*idem*).

#### 4. *Los modelos de institucionalización de la política cultural* <sup>68</sup>

Ya hemos dicho, a lo largo de esta investigación, que hasta ahora la ciencia política no le ha dedicado particular atención a la política cultural. Ha habido muy pocos intentos de diferenciar cualitativamente la actividad cultural del Estado. Beyme distingue cinco grandes modelos de conducta político-culturales:

1. El modo de conducta adquisitivo.
2. El modo de conducta restrictivo.
3. El modo de conducta protector.
4. El modo de conducta distributivo.
5. El modo de conducta regulativo.

El primero (1) es quizá el más llamativo de todos, pues se encuentra al servicio de la representación. Uno piensa en seguida en la embriagadora actividad artística del Renacimiento o en la magnificencia de la época barroca, si bien estos están lejos de ser los únicos ejemplos. Podemos decir que el Estado moderno ha “heredado” esta función adquisitiva, puesto que puede encargar la realización de obras de arte (tales como esculturas y fuentes en sitios públicos), o puede ocuparse de la compra y conservación de obras de arte o de bienes culturales. Los campos en los que las medidas adquisitivas se confirman son por lo general y de manera muy especial el urbanismo y la arquitectura, las artes plásticas,

<sup>68</sup> Nuestros argumentos en este apartado se basan principalmente en: Beyme 1998b: 14-28.

la compra de obras de arte que no pueden encargarse, la política de museos y exposiciones, y la decoración correspondiente a celebraciones, efemérides o festividades.

En cuanto a las medidas restrictivas (2), estas se mueven en el campo de intervención de una “reglamentación más o menos represiva”, que en algunos países combaten, por ejemplo, la pornografía. Aun cuando en muchos países democráticos ha aumentado la tolerancia frente al arte “político” o “de oposición”, o frente a conductas fuera de lo común, no es posible dejar de lado este tipo de medidas en las democracias modernas, por no hablar de los países no democráticos, como Cuba.

Las actividades “protectoras” (3) poseen casi como único objetivo la protección de monumentos y la restauración de obras de arte, como en Italia, el país con el mayor número de obras de arte y de bienes culturales de la tierra. Otras medidas de protección se centran en acciones policíacas y legales en el ámbito de la cultura y del arte.

La política cultural recurre a medidas distributivas (4), por ejemplo en el campo del fomento financiero de la cultura. En algunos Estados se establecen medidas directas de fomento para artistas, en otros se prefieren las medidas indirectas.

La política cultural, por último, actúa de manera regulativa (5) cuando establece normas para reglamentar la competencia de patrocinadores. Las políticas tributarias en materia de arte y la determinación de líneas directivas para ciertas actividades estéticas (desarrollo urbano, arte en lugares públicos, estructuración de espacios públicos, etcétera) se desarrollan asimismo en el campo de intervención de las medidas regulativas.

La estructura organizacional de la política cultural puede diferenciarse, según ciertos criterios —patrocinio de las actividades político-culturales, tipo de financiamiento y dimensión de la influencia estatal en la estructuración de contenidos de la política cultural—, en tres tipos:

1. En el *modelo centralista*, todas las actividades de la política cultural se dirigen y financian desde un ministerio de

cultura. El Estado interviene decisivamente en los contenidos. Este modelo lo encontramos en Francia y en los antiguos Estados socialistas.

2. Un *modelo subcentralista y paraestatal* se caracteriza por que el Estado financia actividades culturales a través de fondos relativamente autónomos (como en los países escandinavos o en los Países Bajos) o por medio de “Arts Councils” (como en Gran Bretaña o en los Estados Unidos de América), sin inmiscuirse mayormente en los contenidos de política cultural.
3. El tercero es el *modelo federalista*, financiado de manera descentralizada por medios públicos y dirigido por corporaciones públicas, paraestatales y privadas. Ejemplos típicos de este modelo son Suiza y Alemania. Países como Austria muestran ocasionalmente fuertes medidas centralizadoras, que incluso pueden llegar a ser anticonstitucionales o a ser definidas como tales (Beyme 1998b: 17; Pernthaler 1988: 16 y 17).

Beyme distingue cinco modelos de organización en la política cultural, que no forzosamente corresponden a un perfil de rendimiento de determinada política cultural:

1. Un *ministerio de cultura central* con amplias facultades, como es el caso actualmente en Francia y España.
2. Un ministerio central *con facultades combinadas*, como por ejemplo “Educación y Cultura” (Austria), “Ciencia y Cultura” (Noruega) o “Herencia Cultural y Medio Ambiente” (Italia).
3. Un *secretario de Estado* o *junior minister en otra cartera* como encargado, como en la Gran Bretaña, en donde un secretario de Estado en materia de fomento cultural y artístico depende del “Secretary of State for Education and Science”, pero sin atribuciones ejecutivas.
4. Una *sección de cultura en un ministerio* o una *subsecretaría en una secretaría de Estado*. Este modelo existía en Alemania a nivel

federal en el Ministerio del Interior, también en Finlandia y hasta hace unos años en México (Subsecretaría de Cultura en la Secretaría de Educación Pública).

5. Una *autoridad especial fuera de cualquier ministerio*. Este es el caso de Suiza con la Oficina Federal para el Fomento Cultural (“Bundesamt für Kulturpflege”), lo que corresponde a un modelo federal con una estricta división vertical de poderes. Un papel similar lo desarrolla en México el Conaculta.

##### 5. *Los derechos y la libertad en el ámbito de una política cultural federal*

Podemos ahora continuar con nuestras reflexiones pasando a la discusión de dos partes integrantes de importancia capital en la política cultural en un Estado de derecho. Estamos hablando de la apertura y de la pluralidad de la política cultural, tanto en lo que respecta a los patrocinadores como a los contenidos. Ambos elementos forman una estructura cuya importancia es innegable, pues la política cultural debe basarse en los derechos y en las libertades más fundamentales del hombre. Así, “libertad” es un concepto esencial en el contexto de una política cultural moderna y democrática, ya sea en un sistema federal, ya sea en uno unitario o central, puesto que la libertad es “desde un principio *libertad cultural*”, a decir de Häberle (2002: 126, cursivas en el original).

Y es que no es posible imaginarse una cultura viva sin libertad. De ninguna manera debe la política aprovecharse de la cultura para sus propios fines. Es exactamente lo contrario: la política debe crear y posibilitar las condiciones para el fomento y el desarrollo de la cultura, como por ejemplo la necesaria infraestructura y una atmósfera adecuada. Las posiciones de poder político no deben dictar disposiciones sobre el contenido en el ámbito de la cultura, sino que deben respetar la pluralidad de las diferentes concepciones culturales que existan, en tanto que no

pongan en peligro la existencia y el bien común del Estado y de la sociedad.

La estructuración del principio de subsidiariedad no comienza recién en el municipio, sino en cada ciudadano en particular. En este contexto, el arte y la cultura deben alcanzar su desarrollo por medio de la libre iniciativa, hasta donde esto sea posible. Los municipios, los estados miembros y el Estado federal no deben quitarle a los ciudadanos ni espacios ni posibilidades para el desarrollo y prosecución de sus intereses culturales (véase Schuster y Dill 1992: 7s.).

En el marco de un Estado federal libre y democrático existen determinados derechos fundamentales que deben estar garantizados para que a su vez posibiliten una correspondiente política cultural. Estos derechos conforman el variado campo de actividades de los patrocinadores culturales, puesto que el federalismo es un “principio estructural irrenunciable de la moderna política cultural”, a decir de Zehetmair (2003: 87), y en este sentido tenemos que recordar que el pluralismo del patrocinio cultural no pueden desterrarse de un Estado federal y democrático: “Al pluralismo de los patrocinadores corresponde el de las formas culturales de realización”, según el mismo autor (*ibidem*: 89).

Es por esto último que consideramos necesario enlistar, siguiendo a Pernthaler (1988: 10ss.), los derechos fundamentales más importantes, que son imprescindibles para el mantenimiento de una política cultural en un Estado federal:

1. Derecho de reunión. Este derecho fundamental protege el libre patrocinio social y la libre organización de actividades culturales de todo tipo. El llamado “pluralismo de patrocinadores” es una característica esencial e inevitable de una política cultural de corte federal y es un signo indudable de un concepto de cultura abierto y plural.
2. Derecho de comunicación. Se trata de la totalidad de los derechos fundamentales que garantizan, primero, la libertad del trabajo intelectual expresado en palabra hablada o escrita o en cualquier otro medio, y, en segundo lugar y



de manera correspondiente, la libertad de información. Esto tiene un significado decisivo tanto para los medios de comunicación como para la difusión de las distintas concepciones artísticas y culturales.

3. Libertad de la ciencia. Es el derecho a la libertad en la investigación científica y de su enseñanza, en donde, empero, debemos seguir contando con medidas restrictivas y regulativas, como en el caso de la investigación genética en algunos países.
4. Libertad en el arte. Este derecho protege en contra de las intromisiones del Estado en la creación y difusión artísticas.
5. Derechos de libertad religiosa. Por un lado se aseguran la libertad individual de credo, la libertad de practicar una religión y la libertad de pertenecer a una comunidad religiosa, por otro lado se protege la posición de las iglesias y demás comunidades religiosas, como corporaciones autónomas que son, de la interferencia del Estado.
6. Derechos en el campo de la política educativa. La regulación de la política educativa es responsabilidad de diferentes órdenes de gobierno, dependiendo de cada Estado federal; por regla general se trata de facultades de los estados miembros, por lo que México es una excepción en este sentido. Denominador común es que la infraestructura y los contenidos educativos son catalogados como tareas estatales. Esta potestad se ve limitada por la libertad de cátedra, la libertad educativa y por los derechos de los padres de familia (por derecho natural les corresponde escoger el tipo de educación de los hijos); estos derechos no son respetados en la misma medida en los distintos Estados federales.
7. Derechos de las minorías. Esto no sólo significa proteger y no discriminar a las minorías desfavorecidas por cuestiones culturales, lingüísticas, económicas, geográficas, religiosas o de otra índole, sino también promoverlas, lo cual se ha convertido en un imperativo en tiempos de tanta migración internacional.

## IV. COMENTARIOS FINALES

La discusión en torno a la política cultural es un tema de gran actualidad en muchos países, incluyendo a nuestros dos casos de estudio: Alemania y México. Por motivos distintos se le reclama al correspondiente trabajo cultural del Estado el haber fracasado. En México por lo menos no se le puede echar la culpa al carácter federal de la política cultural, pues en México dicha política cultural podrá ser lo que sea, menos federalista, como veremos más adelante. Beyme se manifiesta en contra de la muy frecuentemente externada opinión en el sentido de que el federalismo conduzca a serias deficiencias en la política cultural, por lo que cita ejemplos como los de Alemania, Canadá y Austria para reforzar sus argumentos (Beyme 1998b: 18) y comenta que, precisamente en la delantera de los países que más gastan en materia cultural están, por un lado, un Estado fuertemente centralizado, como lo es Francia, y, por otro lado, un Estado organizado de manera federal, como lo es Alemania. Si los Estados federales se caracterizan por su notoria *competencia vertical de atribuciones*, los países centralizados muestran una *competencia horizontal* poco transparente de oficinas y ministerios. Así, en Francia existen 22 ministerios que de alguna manera u otra participan en el fomento cultural. En este orden de ideas, el mismo autor rechaza asimismo, de manera tajante, la idea de que un Ministerio de Cultura central (o una Secretaría de Cultura a nivel federal, en nuestro caso) esté en mejores condiciones de obtener máximos resultados en el ámbito cultural (1998b: 20).

Además, según Geis (2002: 140), es característica intrínseca de los sistemas federales el poseer un cierto “elemento de competencia”, que por regla general favorece a regiones más apartadas; esto, en clara diferencia frente a los Estados unitarios, en donde existe una marcada preferencia por la ciudad capital y un craso contraste entre las capitales y la “provincia”. El desarrollo de un Estado federal depende en gran manera y de forma decisiva de la apertura frente a sus regiones.

Un serio problema para la política cultural tanto en Alemania como en México es su financiamiento, si bien en distintos niveles. Sin embargo, las dificultades en este rubro no son una exclusividad de los Estados federales; no son los únicos que sufren esos males. En este sentido, la pregunta debe ser qué podemos y queremos obtener en el campo de la cultura (*cf.*: Jeske 1997, cit. por Häberle 2002: 129), y qué modelo financiero funcional podemos idear. En todo caso concluimos con Zehetmair (2003: 90), en el sentido de que no debemos dudar de las bondades del federalismo, ni siquiera hay necesidad de modernizarlo, pues no ha perdido actualidad, mucho menos en aspectos de la política cultural. Es hora, por lo tanto, de defender el federalismo en la política cultural en contra de todo ataque centralizador, es hora de apuntalarlo y acrecentarlo.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> El concepto alemán del “federalismo cultural” (*Kulturföderalismus*), como resultado de la estrecha imbricación de la cultura y del federalismo en Alemania, será analizado más adelante.