



Autonomía y cooperación en los modelos federalizantes de política cultural. Análisis comparativo de los casos de Alemania, EEUU, Canadá, Suiza, Reino Unido y España

Mariano M. Zamorano ¹, Joaquim Rius-Ulldemolins ² y Lluís Bonet ³

Recibido: 07-11-2016 / Aceptado: 12-06-2017

Resumen. Desde los años ochenta diversas investigaciones han profundizado en la comparación de los diversos modelos de las políticas culturales nacionales. Asimismo, el interés por la descentralización cultural y el reconocimiento de la diversidad cultural y nacional ha crecido en paralelo a la importancia de la acción cultural pública de las regiones y las municipalidades. Sin embargo, no se han desarrollado estudios que permitan comparar de forma sistemática la relación entre los modelos de federalismo y los modelos de política cultural de un Estado. Este trabajo persigue cubrir este vacío realizando una comparativa de seis países federales o casi federales que han destacado en su desarrollo de políticas culturales, comparando sus diferentes niveles de autonomía, gobierno compartido y de reconocimiento de distintas identidades culturales y nacionales.

Palabras clave: política cultural; federalismo cultural; descentralización; relaciones intergubernamentales; gobierno compartido; identidad nacional.

[en] *Autonomy and Cooperation in Federalizing Models of Cultural Policy. Comparative Analysis of the Cases of Germany, USA, Canada, Switzerland, United Kingdom and Spain*

Abstract. Since the eighties several researches have advanced into the comparison between national models of cultural policy. Moreover, interest in cultural decentralization and the recognition of cultural and national plurality has grown parallel to the importance of regional and local public cultural action. However, not enough studies have been carried on comparing systematically the relationship between federalism models and models of cultural policy of a State. This work aims to fill this gap by performing a comparison of six federal or quasi federal countries that have excelled in their development of cultural policies, comparing their different levels of autonomy, shared government and recognition of different cultural and national identities States.

Keywords: cultural policy; cultural federalism; devolution; levels of decision-making; intergovernmental relations; national identity.

¹ Universitat de Barcelona (UB) (España).
E-mail: marianozamorano@ub.edu

² Universitat de València (UV) (España).
E-mail: joaquim.rius@uv.es

³ Universitat de Barcelona (UB) (España).
E-mail: lbonet@ub.edu

Cómo citar: Zamorano, M.M., J. Rius-Ulldemolins y Ll. Bonet (2018): “Autonomía y cooperación en los modelos federalizantes de política cultural. Análisis comparativo de los casos de Alemania, EEUU, Canadá, Suiza, Reino Unido y España”, *Política y Sociedad*, 55(1), pp. 189-210.

Sumario. 1. Introducción. 2. Federalismo, descentralización de la política cultural y articulación intergubernamental. 3. Un análisis comparativo de la política cultural en los Estados federales o federalizantes: los casos de Alemania, EEUU, Canadá, Suiza, Reino Unido y España. 4. Conclusiones: comparación de los diferentes modelos de federalismo y política cultural. 5 Bibliografía.

1. Introducción

El análisis comparado de los modelos de política cultural no ha profundizado suficientemente en su replicación a nivel subnacional en los países federales, ni en las distintas formas de cooperación o potenciales conflictos entre niveles de gobierno. Desde los años noventa, los gobiernos regionales y locales han sido los claros protagonistas en el desarrollo y la renovación de las políticas culturales en Occidente(Bianchini, 1993; Négrier 2003; Menger, 2010). Numerosos autores han defendido la importancia de la descentralización de los programas gubernamentales para el avance en los objetivos de democratización y democracia cultural, en particular en el contexto de un mundo globalizado (Evans, 2001, Sassatelli, 2002, Shoup *et al.*, 2014). Sin embargo, el predominio de un cierto estatismo metodológico en el estudio de la política cultural ha dificultado el desarrollo de estudios comparados sobre la articulación en sistemas gubernamentales descentralizados (Schuster, 2002; Blomgren y Johannisson, 2014), más allá del estudio de casos significativos, particularmente en países federales o federalizantes (Bouzada, 2007; Gattinger y Saint-Pierre, 2008; Bordat, 2013; Rius-Uldemollins y Zamorano, 2014).

La atención académica sobre los modelos de política cultural y la comparación entre modelos centralizados y descentralizados ha recibido una creciente atención desde los años ochenta (Bonet y Négrier, 2011b; Négrier, 2003; Selwood, 2010). Asimismo, la importancia de la diversidad cultural y nacional interna ha sido considerada como un aspecto muy significativo en la configuración de los modelos de política cultural, especialmente en los que asumen el federalismo o la descentralización cultural como un elemento importante en su configuración estatal (Gattinger y Saint-Pierre, 2008; Villarroya, 2012). Sin embargo, no se ha desarrollado un trabajo comparativo de los diferentes estados federales o federalizantes y la configuración y dinámica de su política cultural⁴. Por ello, el presente artículo pretende cubrir este vacío y analizar la relación entre tres elementos: a) Los modelos de Estado federal o la existencia de dinámicas

⁴ Ciertamente, podemos encontrar diversos estudios de caso sobre país federal específico en el que se analiza la influencia del marco político y constitucional sobre el modelo de política cultural. Sin voluntad de ser exhaustivos podemos citar estudios recientes sobre la política cultural en Estados federales como Alemania (Burns y Van, 2003a), Canadá (Lemasson, 2015^a; Lemasson, 2015b) o casi-federales como España (Bonet y Négrier, 2010; Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2014). Asimismo, también se puede destacar ejercicios comparativos entre modelos de políticas culturales como los trabajos de Mulcahy (1995, 1998), de Saint-Pierre y Audet (2010) o de Gattinger y Saint-Pierre (2008). A pesar de que estos trabajos permiten avanzar en una conceptualización de la diversidad del federalismo y de la tensión entre autonomía y coordinación, entendemos que no desarrollan una comparación sistemática entre los diferentes modelos de Estados federales o federalizantes en política cultural.

federalizantes, b) Su configuración específica en el ámbito de las políticas culturales y su grado de reconocimiento (o la ausencia de este) de su diversidad cultural y nacional interna y c) El grado de autonomía y articulación entre los diferentes niveles de gobierno que integran dichos países. Se pretende así interpretar las diferencias observadas a partir de variables socio-históricas, políticas, identitarias, así como con la génesis de la institucionalización de la esfera y las instituciones culturales.

Este análisis cobra hoy una mayor relevancia y actualidad, porque en las dos últimas décadas los niveles regional (y local) han sido los más activos en el desarrollo y la innovación en política cultural (Schuster, 2002; Zallo, 2003; Menger, 2010). En el caso de entidades sub-estatales como Quebec, Escocia y Cataluña se ha producido un intenso desarrollo de la política cultural (Saint-Pierre, 2003; Zallo, 2011). Asimismo, estas unidades políticas manifiestan distintos modelos de administración en el área y comparten un cuestionamiento de los límites competenciales y políticos que los respectivos sistemas federales a los que imponen a las unidades meso (Gattinger y Saint-Pierre, 2008; Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2014). En este sentido, el presente estudio comparado tiene el objetivo de analizar los marcos jurídicos, los mecanismos de gestión cultural pública y las estrategias políticas y el mayor o menor énfasis entre autonomía o *devolution* y la cooperación en los sistemas federales o federalizantes de política cultural.

La investigación se basa en el análisis de seis casos, correspondientes a países occidentales desarrollados, seleccionados por el amplio desarrollo de sus políticas culturales y por la diversidad en relación al modelo federal de gobierno, así como al modelo de política cultural al que representan. Dicho modelo, siguiendo a Mulcahy (1998) y Zimmer y Toepler (1996), viene caracterizado por el nivel de institucionalización de la alta cultura, el grado de intervención estatal en el mundo artístico y patrimonial, los mecanismos públicos de relación con los sectores asociativos y privados (partenariados, subvenciones, mecenazgo, etc.) y, especialmente, por su forma de administrar la diversidad cultural y nacional interna. Como señalamos, estas variables político-culturales, que presentan diferencias notables en cada sistema federal, se analizan en distintos modelos de Estado federados. En este sentido, los seis casos federales conforman tres tipos de federalismos: los casos de Alemania y EEUU, un tipo de federalismo de tipo unitario, los casos de Canadá y Suiza, un tipo de federalismo de tipo compuesto, y finalmente los casos de España y Reino Unido⁵, que si bien no son formalmente federales presentan dinámicas federalizantes.

Estos países han sido analizados a partir de tres fuentes: 1) La bibliografía existente sobre la cuestión en las revistas internacionales especializadas en políticas culturales como *International Journal of Cultural Policy*, *Journal of Arts*

⁵ Los casos elegidos entendemos que son suficientemente representativos de los diversos tipos de federalismos existentes; básicamente, el federalismo unitario, el tipo compuesto o multinacional y, el tipo híbrido, siendo este menos estudiado y una de las aportaciones del artículo. Somos conscientes de que la elección de los casos siempre puede ser objeto de discusión, pero en este artículo se ha guiado por tres criterios: 1) Una elección representativa de la diversidad de tipologías; 2) Un alto desarrollo de las políticas culturales; y 3) Limitar la elección a dos casos por tipos de federalismo, para así poder profundizar mínimamente en cada caso. Ello nos ha conducido a descartar la elección de países federales como por ejemplo Austria, Bélgica o México, porque entendíamos que el tipo analizado ya estaba cubierto por otro caso, introducían elementos no compartidos por otros casos –por ejemplo, el casi-inexistente nivel federal de política cultural en Bélgica– y, finalmente, por la limitación de espacio que introduce el formato de artículo.

Management, Law and Society y *Cultural Trends*; 2) En segundo lugar, a partir de la información proporcionada por los gobiernos federales o centrales y estatales o regionales en sus memorias de actuación; y 3) En tercer lugar, por los informes sobre el modelo de política cultural de *Compendium. Cultural Policy and Trends in Europe* (Council of Europe, 2016). Concretamente se han analizado los informes sobre Alemania (Blumenreich), Canadá (Foote, 2008), Suiza (Weckerle), Reino Unido (Fisher y Figueira, 2011) y España (Telmo Gomes y Duarte Martinho, 2011). Para cada país se desarrolla un estudio de caso centrado en sintetizar sus principales características como modelo de política cultural federal: génesis del modelo, nivel de autogobierno cultural y pautas de interacción entre gobiernos. Finalmente, estos datos han sido analizados a partir de la metodología de análisis comparativo en políticas culturales desarrollada por otros autores (Schuster, 1987; Zimmer y Toepler 1996; Mulcahy, 1998).

El artículo desarrolla un análisis pionero en el campo de los países federales y que se basa en la experiencia de investigación de los autores sobre los modelos de políticas culturales en España y Francia (Bonet y Négrier, 2007; Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2014; Rius-Ulldemolins y Martínez Illa, 2016) y en Latinoamérica (Zamorano *et al.*, 2014). Sobre esta base, se desarrolla un análisis de los seis países en base a las variables señaladas y un ejercicio comparativo entre los modelos de federalismo política cultural. El mismo ha revelado distintas configuraciones estatales, en la relación entre autonomía y articulación internivel de las diferentes administraciones públicas en el campo de las políticas culturales. Sobre dicho estudio comparativo se construye un análisis explicativo de cada modelo de política cultural federal o federalizantes.

2. Federalismo, descentralización de la política cultural y articulación intergubernamental

John Maynard Keynes, inspirador del *Arts Council* británico (1946), abogó por que los Estados adoptaran una acción cultural descentralizada tras la Segunda Guerra Mundial (Kawashimaa, 1997). En este sentido, en el llamado “Estado facilitador” o de tradición liberal, la política cultural está generalmente conducida por agencias relativamente autónomas y se orienta hacia la promoción de la excelencia artística (Chartrand y McCaughey, 1989; Mangset, 2009). Por el contrario, en el modelo de Estado arquitecto de política cultural, cuyo ejemplo paradigmático es Francia, la política cultural se desarrolla de forma vertical, con un notable carácter identitario y dirigida por un Ministerio (Friedberg y Urfalino, 1986; Moulin, 1997; Dubois, 2010).

Actualmente, la descentralización de la política cultural ha sido un fenómeno que se ha desarrollado también en países de modelo cultural de Arquitecto y en países centralizados, produciéndose así una cierta confluencia con los países de modelo Facilitador o federales en los años ochenta y noventa, argumentándose que la descentralización otorga mayor eficiencia a esta acción pública y capacidad de legitimación de distintos proyectos colectivos e identitarios en un mismo país (Bonet y Négrier, 2011^a; Bonet y Négrier, 2011b). Sin embargo, en los países que adoptan el federalismo, la tendencia a la descentralización y autonomía en las

políticas culturales sigue siendo un objeto de debate en relación a la necesidad o no de una articulación intergubernamental en los sistemas federales de gobierno. Ello es relevante para las políticas culturales, puesto que actualmente casi la mitad de los países del mundo adopta alguna forma de federalismo (Gibson, 2004).

Sin embargo, un análisis en conjunto de los modelos federales nos revela una gran diversidad de configuraciones confederales, federales o federalizantes y por lo tanto nos plantea un interrogante acerca de la naturaleza del sistema federal (Requejo, 2007). Dicho sistema hace alusión a una estructura formal de gobierno que permite desplegar los principios federalistas (Watts 1996: 6), al considerar unidad y diversidad mediante el pacto y la creación de una ordenación específica entre las unidades integrantes de un mismo régimen estatal. De este modo, el sistema federal se refiere asimismo a distintas realidades políticas producto del despliegue de la “federación formal” en un Estado o ámbito político-territorial particular (Dahl, 1986). De este modo, los mencionados elementos formales del sistema federal se han traducido en la conformación de disímiles esquemas de gobierno, en función de las particularidades históricas, culturales y políticas de cada país (Agnew, 1995). Dicha diversidad se manifiesta, por ejemplo, en el carácter simétrico o asimétrico –constitucional y/o político– del sistema del gobierno federal (Watts, 1996). Asimismo, no existen “formas puras” de Estados federales y muchos de los países señalados como federales o con un cierto grado de federalismo no se denominan como tales (Requejo, 2009). En este sentido, la descentralización reciente de la administración pública en múltiples países es, en distintas ocasiones, asimilada con federalismo (Sala, 2013). Sin embargo, mientras la descentralización hace referencia a la delegación de competencias específicas a los entes regionales y locales, el sistema federal implica, además de la aplicación de sus principios rectores antes referidos, la apertura de la “pirámide burocrática” (Elazar, 2011).

La citada confusión entre descentralización y federalismo se observa usualmente en los análisis sobre los sistemas de política cultural. En este sentido, este ámbito de las políticas públicas se asienta, desde el siglo XIX, sobre el proceso de centralización y monopolización de poder simbólico y coactivo ejercido por el Estado-nación (Bourdieu, 2007; Bourdieu, 2012) y, en consecuencia, sobre la necesidad de establecer y difundir unas representaciones sociales y una lengua como oficiales y legítimas (Thiesse, 1999). Pero pronto, desde los años sesenta, este modelo primigenio se vio fuertemente cuestionado por el paradigma de la democracia cultural, que abogaba por una mayor y más plural participación social (Duelund, 2001). Asimismo, a nivel europeo, se abogó por la ampliación del concepto de subsidiariedad hacia las regiones (Sassatelli, 2009). Con ello irrumpió la necesidad de dotar de representación político-institucional a las múltiples culturas y voces que constituyen la nación.

En este contexto, la descentralización de las competencias y de los recursos culturales fue vista como un proceso fundamental para el desarrollo social y como un elemento modernizador de la administración pública, en el marco de desiguales modelos de Estado (Vidal Beneyto, 1997). Dicha descentralización se produce como producto de un determinado nivel de autonomía política subestatal, que se refiere al control amplio de las competencias en el campo cultural y simbólico; lo que en el caso británico se conoce como *devolution* (Keating, 2005; Selwood,

2010). Pero este otorgamiento de poder a la política cultural de los entes territoriales se deriva, en segunda instancia, del desarrollo de distintos mecanismos de gestión, de tipo fiscal o administrativo. Por ello Kawashima (1997) distinguió entre la descentralización fiscal –que implica la distribución del gasto cultural centro/periferia, la repartición territorial de los subsidios y la distribución de la inversión en función de factores identitarios o lingüísticos–, y lo que denominó como “descentralización política”, vinculada a la repartición de competencias entre niveles y a la distribución de competencias al interior de los propios niveles meso de gobierno.

Este paradigma ha supuesto un factor de cuestionamiento del centralismo en las políticas culturales, mediante la atribución de una capacidad de autogobierno de las minorías y los actores territoriales, un factor que estuvo en la base del federalismo en Estados Unidos y Canadá (Taylor, 1994). Y, por otra parte, la política cultural ha tenido un rol central en el desarrollo político e institucional reciente de las naciones subestatales, cuya existencia es a su vez un factor que va asociado con el grado de descentralización de los Estados (Requejo, 2007).

En este sentido, la descentralización de la política cultural mediante la distribución territorial del gasto y la delegación competencial, no se correspondió siempre con un avance en su federalización en el contexto de los Estados federales, confederados o cuasi federales. En cambio, en ciertos casos facilitó duplicidades administrativas, disputas intergubernamentales e ineficacias operativas que entorpecieron las iniciativas públicas en cultura (Bakke, 2015). En este contexto la política cultural de distintos países federales –particularmente plurinacionales– se transformó en un ámbito de conflicto internivel, tanto a nivel doméstico como a nivel exterior (Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2014; Rius Ulldemolins y Zamorano, 2014). En algunos casos estos problemas se han puesto en evidencia o se han profundizado a raíz de la actual crisis económica internacional, lo cual ha derivado en distintas reformas de corte recentralizador en los sistemas federales o federalizantes (Losada y Máiz, 2005; Maiz y Losada, 2009).

3. Un análisis comparativo de la política cultural en los Estado federales o federalizantes: los casos de Alemania, EEUU, Canadá, Suiza, Reino Unido y España

3.1. Alemania: un federalismo basado en la soberanía cultural de los Estados

La actitud de las administraciones públicas en Alemania viene condicionada por dos elementos socio-culturales de largo alcance histórico. En primer lugar, el territorio que hoy ocupa la República Federal Alemana es producto de un tardío y convulso proceso de unificación que, después de 45 años de división impuesta por los ganadores de la Segunda Guerra Mundial, concluyó en los años noventa, con su organización en 16 entidades territoriales (Watts, 1996). En segunda instancia, la tardía unificación de los principados alemanes conllevó la ausencia de una aristocracia unificada y un rechazo por parte de la pequeña nobleza hacia el afrancesamiento de la cultura. Así, esto promovió la generación de un nuevo concepto, la *Kultur* –traducible como cultura, lengua, costumbres y, en definitiva,

espíritu del pueblo— opuesto a la noción francesa universalista y, en cierta medida, imperialista, de *Civilisation* (Häberle, 2006; Elias, 2010). Esta definición idiosincrática de la cultura sostenida en una única lengua común, una consideración de las artes como “divertimiento” —propia de la influencia protestante y ascética—, y la experiencia del Nacional Socialismo (1933-1945), que promovió un perdurable temor a todo dirigismo estatal de la cultura, explican en parte que Alemania destine una proporción relativamente baja de sus presupuestos públicos a la cultura en relación a su potencial económico (Rubio Arostegui *et al.*, 2014).

Todo ello ha contribuido a que, desde la constitución del Estado alemán en 1871 hasta la actualidad (con la excepción, claro está, del periodo nazi), los *Länder* y, sobre todo, los gobiernos locales han sido de forma indiscutible los grandes protagonistas de las políticas culturales (Burns y Van, 2003b), incluyendo el control de los medios de comunicación (Federal Government, Commissioner for Culture and the Media, 2014). Y, de hecho, no se creó un organismo cultural Federal, la Comisión Federal para Cultura y Medios de Comunicación, hasta 1998, casi cuarenta años después a la creación del Ministerio de Cultura francés (1959). Esta Comisión está a cargo de la promoción de las grandes instituciones culturales de la nación con proyección internacional, muchas de ellas situadas en Berlín, como la Biblioteca Nacional o la Fundación Bauhaus Dessau o el Museo de Historia Alemana, un esquema criticado por su tendencia centralizadora (Nida-Rümelin, 2001).

No obstante, dicha Comisión da soporte a más de 70 equipamientos y promueve grandes eventos a lo largo del Estado, en muchos casos sosteniendo una colaboración exitosa con los *Länder* (Federal Government, Commissioner for Culture and the Media, 2014). Estos elementos federales del sistema cultural están muy bien asentados, tanto a nivel constitucional como en la cultura política del Estado. En su Artículo 30, la Constitución alemana consagra los principios de descentralización, subsidiariedad y pluralidad. Y en particular, en el ámbito de la cultura, sitúa el objetivo en el *Kulturföderalismus*, interpretado como el apoyo conjunto de todas las administraciones públicas a las instituciones y programas culturales sobre la base de una idea común de nación (Van der Will y Burns, 2015). En este marco, hasta la actualidad la acción federal directa se ha focalizado a la acción cultural exterior, la protección del patrimonio o de enclaves específicos, la financiación de los monumentos a la unidad nacional en el Este de Alemania y la creación, no sin polémica, del Fondo Cultural Federal en 2002.

Desde 1989 los fondos públicos a la cultura han sido reducidos, producto de las políticas de austeridad que han desarrollado los *Länder*. Por este motivo, desde el sector cultural se ha solicitado un aumento de la participación federal en la financiación de las grandes instituciones culturales. Sin embargo, esta petición de cooperación no llevó a un intervencionismo federal y, de hecho, las apelaciones a una posible fusión del Fondo Cultural Federal y el Fondo Cultural de los *Länder* fueron descartadas en 2006. Esto se debe a diversos elementos: por una parte, la Ley Fundamental establece claramente que las competencias que no le son atribuidas explícitamente al gobierno federal, como la cultura, son responsabilidad de los *Länder* y, por otra parte, existe una fuerte consciencia de su soberanía cultural (*Kulturhoheit der Länder*) (Van der Will y Burns, 2015). Asimismo, la Constitución federal y las de los *Länder* establecen responsabilidades culturales

concretas para los gobiernos locales, que son actores muy relevantes en el área cultural (Burns y Van, 2003b). En este marco la cooperación cultural se efectúa a partir de la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura de los *Länder*, en la que participa el Comisionado Federal de Cultura cuando es requerido para ello, sin pretender por lo tanto imponer un rol director o preponderante. Un rol que tampoco sería lógico, teniendo en cuenta que el nivel federal solamente aportaba, en 2009, un 13.4% de la financiación total de la cultura, muy por debajo del 42.2% de los *Länder* y del 44.4% de los gobiernos locales (Federal Government, Commissioner for Culture and the Media, 2014).

3.2.Estados Unidos: la debilidad de la acción federal en un sistema cultural “liberal-libertario”

La primera federación moderna, nacida en 1789, ha manifestado históricamente un marcado “énfasis en el valor del gobierno estatal y local” (Watts, 1996). No obstante, para entender el sistema federal de EEUU en cultura hay que partir de un análisis de su particular modelo cultural, muy orientado hacia las industrias culturales –uno de sus principales productos de exportación– y hacia las organizaciones *no for profit* financiadas a partir de donaciones particulares y corporativas (DiMaggio, 1987). Asimismo, en ausencia de una tradición de mecenazgo aristocrático y de instituciones académicas, el cultivo de la alta cultura se desarrolló muy tardíamente –a finales del siglo XIX– y estuvo localizado en ciertos círculos de la burguesía de Boston, Chicago o Nueva York. Muy pronto, este canon cultural fue puesto en cuestión por una dinámica industria musical y cinematográfica que consiguió erigir una cultura común, en un país compuesto de una gran diversidad cultural producto de las diferentes oleadas migratorias.

Por lo tanto, la política cultural fundacional –sustentada en la difusión de la alta cultura– no fue considerada, a diferencia de Europa, un instrumento de cohesión social y preservación de la identidad nacional. En cambio, fue vista durante mucho tiempo como un elemento innecesario dentro de la agenda pública o, posteriormente, como una intromisión totalitaria en la vida privada (Zimmer y Toepler, 1999). En cambio, el primigenio sistema de intervención cultural directa, pivotado fundamentalmente por los Estados, según sus propios objetivos, y por el sector privado, fue considerado como una herramienta que contribuía al pluralismo del país (Mark, 1969). Es por ello que no fue hasta el mandato del Presidente Lyndon B. Johnson, en 1965, que se creó el *National Endowment for the Arts*, una agencia dependiente del gobierno federal. Esta institución desarrolló una línea de política cultural en clave nacional, que fue cobrando diversas interpretaciones en función de la alternancia entre liberales y conservadores en el poder (Miller y Yúdice, 2004). En este sentido, se ha enfrentado a la resistencia de los Estados a su intervención y, desde los años ochenta, a los ataques recurrentes de los sectores derechistas del Congreso y del Senado –llegando a amenazar su financiación con un recorte del 40% en 1996 y comprometiendo así su continuidad– a las actividades artísticas de vanguardia que consideraban como superfluas, elitistas o hasta pecaminosas (Kammen, 2007).

Cabe señalar que, a diferencia del modelo centro-europeo, el modelo liberal británico y estadounidense no despliega una burocracia cultural, sino que crea

agencias independientes basadas en el principio de *arm's length*, que supone independencia, responsabilidad y eficacia (Chartrand y McCaughey, 1989). En este sentido, la creación de la citada agencia federal impulsó por imitación la creación de diferentes agencias de promoción cultural (*State Arts Agencies*)⁶, que para 1974 habían sido incorporadas por todos los Estados (Mulcahy, 2002), así como de otras instituciones culturales dependientes de los Estados y los gobiernos locales. Por su parte el NEA trabaja en colaboración con dichos Consejos, otras agencias y con el sector filantrópico. De este modo, en 1975 el Congreso obligó a esta organización a transferir al menos un 20% de los fondos a las agencias estatales o locales.

Pero esta proliferación de organizaciones ha comportado algunas críticas por su falta de articulación y de dinámicas cooperativas de tipo federal, dado que en ningún caso existen mecanismos federales de regulación o coordinación de la política cultural desarrollada por los Estados, que actúan con absoluta independencia. Es más, las más de cincuenta agencias estatales y locales actuales constituyen la pieza central en el diseño y la implementación de las políticas culturales en EEUU (Netzer, 1994), siendo el NEA, con un presupuesto inferior a 200 millones de dólares desde 1980, un escaparate de la alta cultura más que un mecanismo de cooperación a nivel federal.

3.3. Canadá: la búsqueda del equilibrio entre la cooperación federal y el reconocimiento multicultural y plurinacional

La Confederación Canadiense fue fundada en 1867 con la *British North America Act*, bajo dominio colonial británico. Se constituyó con cuatro provincias, tres anglófonas y la región francófona de Quebec. Desde entonces el país evolucionó territorialmente incorporando nuevas provincias, reafirmó su independencia de Reino Unido en 1931 (Estatuto de Westminster) y, durante las siguientes dos décadas, desarrolló un potente Estado de Bienestar.

El proceso de estructuración del sistema federal de gobierno de Canadá, donde el movimiento nacionalista quebequés ha tenido un rol determinante, ha atendido principalmente a su carácter multicultural (Cairns, 2000), bilingüe y binacional (Corse, 1997). En este sentido, por una parte, la Constitución de 1982 establece que las diez provincias que conforman el país poseen competencias en educación y cultura (Art. 93) y, por otra parte, que la cultura es una jurisdicción compartida entre el nivel federal y las provincias y gobiernos locales que componen el país, lo que ha promovido la confluencia de todos los niveles de gobierno en el área (Williams, 1996).

En este marco constitucional multiculturalista, reforzado por la Ley del Multiculturalismo Cultural Canadiense de 1988, la política cultural se ha desarrollado persiguiendo conciliar la noción pluralista de democracia cultural, con proyectos de construcción nacional diferenciados (Gattinger y St. Pierre, 2010). De este modo, tras la Segunda Guerra Mundial, Canadá desarrolló una política cultural basada en una fuerte intervención estatal dirigida a la protección de la cultura nacional y Quebec siguió el mismo camino (Mackey, 2002). Por otra parte, en

⁶ El NEA y estas nuevas organizaciones siguieron asimismo el ejemplo de la *New York State Council for the Arts* (NYSCA), impulsada por Nelson Rockefeller en 1960.

1993 fue creado el Departamento del Patrimonio Canadiense que, desde 1996⁷, es dirigido por dos Secretarios de Estado, uno dedicado a la diplomacia cultural y otro a la promoción del multiculturalismo y de la identidad canadiense. Asimismo, una de sus Direcciones generales se orienta a la cooperación con las provincias.

Todas las provincias canadienses han desarrollado Departamentos de cultura, equipamientos culturales y, en muchos casos, señales de radio y TV propias. Cabe resaltar que sus oficinas están en su mayor parte en Gatineau, provincia de Quebec, y no en la capital federal y que sus comunicaciones son escrupulosamente bilingües. Al mismo tiempo, las agencias e instituciones culturales se encuentran mayoritariamente concentradas en Ottawa, pero están diseñadas con una lógica federal de trabajo en red y bajo un prisma pluricultural, así como todas las informaciones de las instituciones culturales federales, como obliga la Ley de Lenguas Oficiales (1969). Lo mismo puede decirse de su política en relación a los medios de comunicación y la acción exterior.

En relación al gasto cultural total, en el período 2005/2006 el gobierno federal aportó el 45.3% de los recursos, las provincias el 31% y los municipios un 29.5% (Foote, 2008). No obstante, diversas partidas importantes del gobierno central son dirigidas a la promoción de las culturas aborígenes y de las lenguas oficiales (incluyendo el francés) o al entendimiento multi-cultural (un programa dotado con más de 100 millones de euros). Por lo tanto, la administración cultural federal, además de promover la unidad nacional desde un enfoque liberal, ha atendido a la diversidad cultural. Por otra parte, la provincia de Quebec ha desarrollado un modelo propio de política cultural de inspiración francesa, caracterizado por enfatizar su carácter distintivo y nacional (Bélanger, 1997). De este modo, la intervención estatal en cultura canadiense ha adoptado distintos modelos: mientras las provincias anglófonas han desarrollado un modelo liberal, favoreciendo la gestión indirecta y privada *non for profit*, la provincia de Quebec ha establecido un sistema de política cultural propio que, en momentos específicos, ha entrado en conflicto con el gobierno central. El mismo se encuentra muy cercano al modelo centro-europeo y al de su antigua metrópoli, Francia, con quien mantiene una fuerte coordinación en la acción cultural exterior (Bélanger, 1994).

3.4. Suiza: el éxito de una política cultural federal descentralizada y plurinacional

Aunque aún se autodenomina Confederación Helvética, el Estado suizo se caracteriza por ser una república federal, asentada sobre una larga tradición de convivencia entre sus comunidades que se remonta al Pacto Federal de 1291. Hoy está dirigida por un directorio que refleja su carácter de Estado conformado por diversos pueblos y fundado “de abajo a arriba” por 26 cantones (Linde y Vatter, 2001). En ellos, son oficiales una de las cuatro lenguas reconocidas constitucionalmente (Artículo 4 de la Constitución federal de 1999): el alemán, el francés, el italiano y el romanche. Dichos idiomas son considerados por igual lenguas nacionales y poseen igualdad jurídica en los tres primeros casos y una pseudo-oficialidad en el caso del romanche, que solo tiene un derecho de uso frente

⁷ Actualmente se denomina Departamento del Patrimonio Canadiense, Estatus de las Mujeres y de las Lenguas Oficiales.

a las administraciones públicas. En este sentido, el caso suizo es un ejemplo paradigmático de un federalismo plurinacional, concebido para acomodar dentro del sistema político diferentes grupos nacionales, con voluntad de mantener un cierto estatuto diferencial en el plano político y cultural.

Todo ello marca la configuración del sistema cultural que resulta altamente descentralizado y respetuoso con la diversidad nacional y cultural. Ello conlleva que la responsabilidad cultural reside esencialmente en los cantones y en las ciudades, bajo el principio de subsidiariedad, como señala su constitución (Artículo 69). Su revisión de 1999 confirmó las competencias de este nivel gubernamental en la industria del cine (Artículo 71), la protección del patrimonio cultural (Artículo 78) y en la acción exterior (Artículo 54) y la amplió en la promoción cultural en ámbitos de interés nacional (Artículo 69). De hecho, toda la actividad cultural fue desarrollada por los cantones y municipios hasta la conversión de la *Pro Helvetia*, el Consejo de las Artes suizo, en un consorcio público en 1949. Hasta entonces la responsabilidad cultural federal se había limitado a los Archivos Federales, el Museo Nacional y la Biblioteca Nacional.

A partir de 1980 la política cultural federal fue revalorizada, aunque las iniciativas de aumentar el gasto cultural o, posteriormente, desarrollar un organismo federal de coordinación cultural fueron rechazadas en dos referéndums, en 1986 y 1994 respectivamente. Por el contrario, distintas iniciativas “de abajo a arriba” de coordinación fueron establecidas por la Conferencia Cantonal de Directores de Cultura. Finalmente, en 2009 se desarrolló una Ley de Promoción Cultural que delimitó el Artículo 69 y que ha dado origen a la Convención para el Dialogo Nacional en Cultura en 2011. En este marco ha surgido el proyecto de fomentar la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno bajo la fórmula de convenios de cooperación cultural de cuatro años. Sin embargo, actualmente, las aportaciones públicas a la cultura reflejan la dinámica ampliamente descentralizada: los cantones aportan un 40% de la inversión cultural, las ciudades un 50% (especialmente Zúrich, Ginebra, Basilea, Berna y Lausana representan un 80% de los recursos locales) y el nivel federal solamente un 10% (Weckerle). Esta configuración descentralizada y federal se refleja también en las grandes instituciones culturales que se encuentran repartidas en las ciudades mencionadas: por ejemplo, el Museo Nacional, radicado en Zúrich, dispone de otras tres sedes en cantones con culturas diferentes.

3.5.El Reino Unido: del modelo unitario hacia la *devolution* federalizante

El Reino Unido, integrado por Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte y el Reino de Escocia, constituye un particular sistema político –ni unitario ni federal–, y que ha sido definido como un *State of Unions* (Mitchell, 2009). Esta monarquía posee su sede parlamentaria en Londres, pero cuenta con tres administraciones descentralizadas, ubicadas en Edimburgo, Cardiff y Belfast, correspondientes a las tres naciones culturales que la integran.

El grado de autonomía de cada una de las “uniones” que conforman el Reino Unido ha tenido una evolución diferencial. Por ejemplo, los reclamos sociales y políticos demandando una mayor descentralización del Estado británico llevaron a la realización de un referéndum en Escocia, en el año 1997. Como consecuencia,

este país volvió a tener Parlamento propio en 1998 y también obtuvo más competencias políticas: lo que se ha conocido como la *devolution* (Keating, 2005). Hoy Escocia es un Reino-nación con tres idiomas, el inglés, el scott y el gaélico y una diversidad cultural étnica y religiosa interna remarcable, con influencias celtas y nórdicas (Craig, 1996).

Desde 1946, con la creación del *Arts Council of Great Britain*, las políticas de soporte a las artes han tenido un desarrollo constante. En primer lugar, las tareas del *Arts Council* estuvieron centradas en el soporte a actividades culturales por convocatoria abierta. Pero en las siguientes décadas la política cultural británica fue incorporando, con el acompañamiento de otras áreas de gobierno, diversas políticas activas, como los programas de ópera o el reforzamiento de los equipamientos culturales. Esto implicó asimismo un rápido proceso de descentralización de la acción cultural pública. En este sentido, desde muy temprano los otros Estados que componen el Reino crearon sus propios Consejos de cultura: primero el *Welsh Arts Council* en 1946, después Irlanda (1962) y, finalmente, el *Scottish Arts Council*, denominado como *Creative Scotland* desde 2010 (1994). Estos tres países tienen plenas competencias en cultura y educación. Sus políticas culturales se desarrollan bajo el principio liberal de *arm's length* (Mangset, 2009).

Tras la reducción de los fondos para la política cultural en los años ochenta, en 1990 el *Arts Council of Great Britain* (actualmente *Arts Council England*) dirigió una serie de encuentros tendientes a formular un primer proyecto de coordinación de los distintos entes encargados de cultura, que no tuvo impacto alguno. Sin embargo, a partir de 1997 el Nuevo Laborismo desarrolló la política cultural central con la creación del *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS) y del *Libraries and Archives Council* (MLA), así como con la reorganización de los órganos que actúan en el sector cultural. Por ejemplo, en el año 2000 el gobierno británico creó el UK Film Council (UKFC), orientado al desarrollo de la industria cultural y conjuntamente creó el *Regional Investment Fund for England* (2001) para dar un soporte descentralizado a este sector. Esto conllevó la creación este año de *Scottish Screen* (Escocia), *Sgrin Cymru* (Wales) y *Northern Ireland Screen Commission* (Irlanda del Norte).

Por otro lado, los fondos públicos de este esquema descentralizado de política cultural, si bien son muy grandes en el caso de Inglaterra, varían en función de los aportes obtenidos de las respectivas loterías nacionales. En el ciclo 2003-2004, Inglaterra presentó una distribución de un gasto de un 40.4% a nivel central y un 59.6 a nivel local –ascendiendo en total a 6.718.318 de libras–, mientras que Irlanda del Norte administró el 100% de su gasto cultural, de solo 98.800 libras, desde el nivel central. Esta misma desigualdad se observa en la distribución del gasto cultural per cápita, mientras en el periodo 2009-2010, Inglaterra presentó 27 libras, Escocia 16, Gales 49 e Irlanda del Norte solo 15 (Fisher y Figueira, 2011).

3.6.El Estado español de las Autonomías: una política cultural de marcada autonomía subestatal en reflujo centralizador

La Constitución Española (CE) de 1978 persiguió alcanzar un cierto equilibrio entre tres principios: la descentralización de la administración pública con respecto al franquismo, la consideración de la condición diferencial de las nacionalidades

históricas (Catalunya, Galicia y País Vasco) y, finalmente, la preservación de la unidad del Estado-nación. El despliegue político del sistema basado en este esquema constitucional, que supuso una continua delegación de poder hacia las denominadas Comunidades Autónomas, y la actualización de sus marcos estatutarios, ha otorgado una forma particular al *Estado de las Autonomías*, que ha sido definido como próximo al sistema federal de gobierno (Colomer, 1998; Aja, 2007) o como de un federalismo incompleto (Grau Creus, 2000)⁸.

La CE establece competencias culturales para los tres niveles de gobierno, asignando amplios poderes en la materia a las Comunidades Autónomas (Art. 148.17), incluyendo la regulación y gestión de museos, equipamientos culturales, bibliotecas, o de las artes escénicas de su territorio. Este esquema legal permitió una profunda descentralización política y legal de la acción cultural del Estado, cuya primera etapa se estableció entre 1979 y 1985 (Bouzada, 2007), y otorgó un rol crecientemente relevante a los gobiernos subestatales (Rodríguez Morató *et al.*, 2005). Por ejemplo, en el 2010 el primer financiador de la cultura eran los gobiernos locales (59%), el segundo eran los gobiernos autonómicos (26%) y, en tercer lugar, se encontraba la Administración General del Estado, con solamente un 15% (Ministerio de Cultura, 2012). En este marco, las nacionalidades que componen el país dieron impulso a la descentralización en los mecanismos de organización del Estado y de la gestión pública de la cultura y el patrimonio (Rubio Arostegui, 2008).

Por otra parte, las políticas culturales del Ministerio de Educación y Cultura, dando continuidad a la tradición monárquica del país y al abandono de las instituciones de alta cultura durante el franquismo, adoptaron un perfil centralista y muy poco relevante en términos de coordinación del sistema (Bouzada, 2007). Solo durante distintos períodos, principalmente los últimos Gobiernos socialistas (2004-2011), se establecieron proyectos de política cultural a nivel federal y se dinamizaron organismos coordinadores, como la Conferencia Sectorial de Cultura y otros órganos técnicos de coordinación intergubernamental (Rubio Arostegui, 2008). Este modelo resultó contradictorio con el marcado proceso de descentralización y transferencia de recursos hacia las regiones y ciudades, generando un sistema de gobierno multinivel con múltiples conflictos de competencias y con una marcada ausencia de cooperación (Rius-Ulldemolins y Martínez Illa, 2016).

En los últimos años, este esquema de distribución y coordinación entre los poderes intervinientes en la política cultural ha profundizado sus desequilibrios. Por una parte, los órganos del Gobierno central han desarrollado diferentes procesos recentralizadores en materia artística y de acción cultural exterior (Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2014). En este marco se dio lugar a un modelo de política cultural que recupera el nacionalismo español –que se había moderado durante los 80s y 90s como reflejo de los pactos de la transición a la democracia– y que concibe España como un país monolingüe y uninacional (Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2014). Por otra parte, las Comunidades Autónomas con lengua y cultura propia, especialmente País Vasco y Cataluña, han profundizado en el carácter nacional de sus políticas de proyección internacional y han estructurado medios de

⁸ El carácter particularmente “abierto” a la interpretación jurídica de diversas disposiciones constitucionales ha facilitado distintos desarrollos descentralizadores y recentralizadores del sistema de gobierno.

comunicación y de mecanismos institucionales más desligados del poder central (Telmo Gomes y Duarte Martinho, 2011; Zallo, 2011; Villarroya, 2012). El rechazo al creciente intervencionismo en el campo educativo y cultural, así como la creciente tensión política acerca de la plurinacionalidad del Estado, han desarticulado los mencionados intentos de cooperación cultural, convirtiendo la política cultural en un terreno de enfrentamiento simbólico entre divergentes concepciones del Estado (Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2014).

4. Conclusiones: comparación de los diferentes modelos de federalismo y política cultural

El análisis de los seis casos de países federales o federalizantes estudiados revela que los mismos no se articulan en torno a un modelo de política cultural común, sino sobre la base de diferentes combinaciones de los principios de autogobierno entre los Estados o unidades federadas y distintos grados de cooperación entre los diferentes niveles de la administración pública. En este sentido, por un lado, podemos observar diferencias nominales del modelo de Estado que se manifiestan en diferentes grados de federalización y descentralización de la administración. Por otro lado, como podemos observar en la Tabla 1, existen otras múltiples diferencias de tipo político-cultural: a) el modelo de política cultural –en cada nivel de gobierno– y el tratamiento constitucional de las competencias culturales; b) el grado de delimitación cultural; c) el grado de descentralización de esta actividad; d) el nivel de gobierno del actor central; y, por último, e) el grado de desarrollo del gobierno compartido en dicha área. Ciertamente, estas diferencias se explican en función de las características socio-históricas de la génesis de cada Estado, de la forma de cristalización del sector cultural en cada territorio (presencia del absolutismo e institucionalización de la alta cultura) y del modelo de política cultural desarrollado a lo largo del siglo XX (Estado arquitecto centro-europeo o Estado facilitador de tipo liberal).

Sin embargo, es posible advertir algunos elementos comunes a los países analizados:

- 1) En primer lugar, todos estos países destacan por el alto nivel de autonomía en la gestión de la política cultural por parte de los estados federados o niveles intermedios, siendo estos los que desarrollan la mayor parte de competencias y gasto cultural, así como los titulares de las grandes instituciones culturales.
- 2) En estos países predomina una visión agencializada y de abajo a arriba de la política cultural, desarrollando un rol secundario el gobierno federal o central, excepto en ciertas competencias como la promoción exterior.
- 3) Ciertamente, el nivel de reconocimiento de la diversidad nacional y/o cultural interna y de desarrollo de los instrumentos de promoción de la diversidad cultural interna es desigual: algunos Estados como Canadá o Suiza reconocen su carácter plurilingüe y compuesto de forma completa y en otros este reconocimiento es más limitado geográfica o institucionalmente. Sin embargo, todos los Estados analizados cuentan con un elevado grado de descentralización de la acción cultural y todos, excepto dos casos, poseen una delimitación de las

competencias en materia cultural que hace inconcebible una intervención directa del nivel federal en asuntos culturales. Una excepción es el Reino Unido, donde el gobierno central posee importantes competencias (especialmente en medios de comunicación), pero que de todos modos promueve la diversidad cultural y lingüística en Escocia o Gales (Schlesinger, 2009). Pero, sin duda, España representa una excepción en la regla, dado que en la última década se ha producido un proceso de recentralización y des-federalización de la política cultural en el marco de una escasa coordinación central del sistema.

- 4) En este sentido, la confederación helvética aparece como un modelo de referencia sobre el federalismo político-cultural, en tanto que ha establecido unas delimitaciones claras de competencias y roles entre niveles de gobierno sin perder capacidad de articulación, alcanzando un alto grado de descentralización de recursos y competencias. Esto se ve reforzado por la realización de referéndums, un instrumento de democracia directa que también ha sido usado en la administración de las artes. Dicho sistema permite una gran autonomía de los cantones –hasta en el campo de las industrias creativas– y, simultáneamente, permite la acción directa en materia de promoción artística y patrimonial por parte del poder central. Algo similar sucede con el caso canadiense que, sustentado en su constitución multicultural, ha fomentado el desarrollo y la cristalización de proyectos de política cultural subestatales de carácter asimétrico diferenciados hasta en la promoción internacional de la cultura. En este caso, España constituye también una excepción en el sentido de un creciente rechazo a su carácter compuesto y asimétrico en términos nacionales y una creciente inestabilidad y conflictividad del sistema de la política cultural.
- 5) Y finalmente, el federalismo en la gestión de las artes y el patrimonio ha permitido desarrollar modelos de política cultural con altos grados de participación y descentralización, con diferentes grados de coordinación horizontal. En el caso de Suiza, la capacidad de articular federalmente su sistema descentralizado de política cultural se vincula, en parte, a su focalización en las dinámicas culturales locales y con una marcada participación social; un modelo construido “desde abajo”, inspirado en el paradigma de democracia cultural (Mulcahy, 1998; Zimmer y Toepler, 1999). En otro extremo, en el caso canadiense o alemán, el modelo de Estado arquitecto, tradicionalmente entendido como centralista, es reproducido por los entes subestatales, de manera que supone una autonomización de estas unidades y una cierta delegación de poder central.

En cambio, en el caso estadounidense, el modelo de agencia cultural es reproducido en el nivel central y en diversos Estados, pero con una escasa coordinación, propia del modelo liberal de política cultural (Mulcahy, 1998; Mulcahy, 2002). El mismo supone un menor grado de intervención gubernamental en esta materia que en los modelos intervencionistas y una mayor dependencia de la colaboración entre dichas agencias y el tercer sector (Zimmer y Toepler, 1999). Si bien el poder central ha asumido un rol activo en lo referente a la promoción de la identidad en periodos específicos, por ejemplo, en las industrias culturales y en la diplomacia cultural, la limitada intervención cultural directa y el carácter uninacional del Estado permiten explicar la escasa ambición del gobierno federal de ejercer un rol de liderazgo. Por lo tanto,

podemos afirmar que, si bien el carácter multicultural y plurinacional de cada Estado o el modelo de política cultural más estatalista o liberal desplegado en cada país influyen en el nivel de autonomía y articulación en el conjunto del sistema, en ningún caso, excepto en España, encontramos por parte del nivel federal la pretensión de ejercer un rol coordinador central y mucho menos de intervenir en la gestión de la cultura en los Estados o unidades federadas.

Tabla 1. Federalismo y modelo de política cultural en Alemania, USA, Canadá, Suiza, Reino Unido y España

Variable / Países	Alemania	USA	Canadá	Suiza	Reino Unido	España
Modelo de Estado formal	Federal simétrico	Federal simétrico	Federal asimétrico plurinacional	Federal asimétrico plurinacional	Devolution	Monarquía parlamentaria. Estado de las Autonomías
Modelo político-cultural / Constitución cultural	Centro europeo/ Arquitecto. Limitación competencias nivel federal	Liberal-libertario, debilidad intervención estatal. Contestación legitimidad nivel federal	Liberal (Canadá anglófono) y Centro europeo (Quebec). Modelo Multicultural y plurinacional	Modelo centro europeo. Federalismo cultural “de abajo a arriba”, bajo principio de subsidiariedad	Liberal, altamente agencializado (<i>arm's length</i>)	Centro europeo – Arquitecto AGE / Parcialmente liberal Cataluña
Grado de delimitación competencial	Principio Federalismo cultural. Comisión central limitada	Ausencia competencias federales. Agencia federal (NEA) secundaria	Modelo federalismo cultural con reconocimiento multiculturalismo y plurinacionalidad	Modelo federalismo cultural compuesto. Competencias federales muy limitadas	Bajo grado delimitación competencial	Modelo descentralizado. Concurrencia y conflicto AGE y CCAA.
Grado de descentralización y actor central	<i>Länder</i> y gobiernos locales actores centrales	Predominio agencias estatales y locales	Provincias, especialmente Quebec	Protagonismo cantones y gobiernos locales. Nivel federal agencializado: Fundación Pro Helvetia	Centralidad consejos de las artes. <i>Devolution</i> asimétrica: Gales, Irlanda del Norte y Escocia	CCAA con altos grados de asimetría. Tendencia recentralizadora de la AGE
Grado de desarrollo gobierno compartido	Existencia cooperación horizontal sin participación central	Debilidad de cooperación vertical u horizontal	Programas federales con participación	Rol cooperación horizontal Conferencia Cantonal	Sin mecanismos gobierno compartido	Coordinación recentralizadora. Ausencia de gobierno compartido

Fuente: elaboración propia.

Por último, como hemos visto en este artículo, los Estados federales o federalizantes presentan modelos con un alto desarrollo e innovación en políticas culturales, confirmándose la idea de que en el nivel estatal-regional o local es donde se está innovando más en el campo de la gestión cultural (Bianchini, 1993; Négrier, 2003; Menger, 2010). Ciertamente, en algunos campos de la gestión

pública de la cultura existe una tendencia por parte del poder central a ejercer una mayor coordinación horizontal entre Estados u órganos federados, por ejemplo, para promover de forma más efectiva las industrias culturales a nivel exterior y para desarrollar el *branding* cultural. Sin embargo, en la mayoría de los casos analizados estos esfuerzos de coordinación no se han desarrollado en contra de la capacidad de las políticas culturales y de los derechos de las minorías. Solo en el caso español se advierte esta tendencia, donde la exigencia de coordinación vertical y la construcción de la marca España ha sido instrumentalizada por parte del gobierno central para poner en marcha una agenda política cuyas medidas contribuyen a la desfederalización y recentralización de la política cultural, reflejada en su escasa articulación intergubernamental con los otros niveles de gobierno y su limitada representación de la diversidad cultural y nacional interna (Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2014; Rius Ulldemolins y Zamorano, 2014).

5. Bibliografía

- Agnew, J. (1995): "Postscript: Federalism in the Post-Cold War Era", en G. Smith, ed., *Federalism: The Multiethnic Challenge*, Routledge, London, pp. 279-294.
- Aja, E. (2007): *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bakke, K. (2015): *Decentralization and Intrastate Struggles*, New York, Cambridge University Press.
- Bélanger, L. (1997): "Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale: de la paradiplomatie à la protodiplomatie", *Politique et Sociétés*, 16, pp. 35-59.
- Bélanger, L. (1994): "La diplomatie culturelle des provinces canadiennes", *Études internationales*, 25, pp. 31-421.
- Bianchini, F. (1993): "Remaking European Cities: the role of cultural policies", en F. Bianchini y M. Parkinson, eds., *Cultural Policy and Urban Regeneration: the West European Experience*, Manchester, Manchester University Press, pp. 1-19.
- Blomgren, R. y J. Johannisson (2014): *Regional Cultural Policy in Sweden: Empirical Results, Theoretical Understandings and Consequences for Cultural Policy Research*, Hildesheim, International Conference on Cultural Policy Research.
- Blumenreich, U.: *Country profile: Germany. Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe.*, Estrasburgo, ERICarts / Council of Europe.
- Bonet, L. y E. Négrier, (2011a): "La tensión estandarización-diferenciación en las políticas culturales. El caso de España y Francia", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, pp. 53-73.
- Bonet, L. y E. Négrier (2011b): "The end(s) of national cultures? Cultural policy in the face of diversity", *International Journal of Cultural Policy*, 17, pp. 574-589.
- Bonet, L. y E. Négrier (2010): "Cultural policy in Spain: processes and dialectics", *Cultural Trends*, 19, pp. 41-52.
- Bonet, L. y E. Négrier (2007): *La politique culturelle en Espagne*, Paris, Karthala.
- Bordat, E. M. (2013): "Institutionalization and change in cultural policy: CONACULTA and cultural policy in Mexico (1988–2006)", *International Journal of Cultural Policy*, 19, pp. 222-248.

- Bourdieu, P. (2012): *Sur l'État. Cours au Collège de France 1989-1992*, Raisons d'agir Le Seuil, Paris.
- Bourdieu, P. (2008): *¿Qué Significa Hablar? Economía de los Intercambios Lingüísticos*, Madrid, Akal.
- Bouzada, X. (2007): "La gouvernance de la culture en Espagne" en L. Bonet y E. Négrier, eds., *La politique culturelle en Espagne*, Karthala, pp. 15-34.
- Burns, R. y Van d. Will, W. (2003): "German cultural policy: An overview", *International Journal of Cultural Policy*, 9, pp. 133-152.
- Cairns, A. (2000): *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Chartrand, H. H. y C. McCaughey (1989): "The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective-Past, Present and Future" en M. C. Cummings y J. M. Schuster, eds., *Who's to Pay? for the Arts: The International Search for Models of Support*, New York, American Council for the Arts, pp. 1-30.
- Colomer, J. M. (1998): "The Spanish 'state of autonomies': Non institutional federalism", *West European Politics*, 21, pp. 40-52.
- Corse, S. M. (1997): *Nationalism and Literature. The Politics of Culture in Canada and the United States*, New York, Cambridge University Press.
- Council of Europe (2016): *Compendium. Cultural policies and Trends in Europe 17th edition*, Estrasburgo, Council of Europe/ERICarts.
- Craig, C. (1996): *Out of History. Narrative Paradigms in British and Scottish Culture*, Edimburgo, Polygon.
- Dahl, R. (1986): *Democracy, Liberty and Equality*, Oslo, Norwegian University Press.
- DiMaggio, P. (1987): "Nonprofit Organizations in the Production and Distribution of Culture" en W. W. Powell, ed., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press, pp. 195-220.
- Dubois, V. (2010): "Le modele français et sa crise: ambitions, ambigüités et défis d'une politique culturelle" en D. Saint-Pierre y C. Audet, eds., *Tendances et défis des politiques culturelles*, Québec, Presses de l'Université de Laval, pp. 17-52.
- Duelund, P. (2001): "Cultural Policy in Denmark", *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 31, pp. 34-56.
- Elazar, D. J. (2011): *Anàlisi del federalisme i altres textos*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Elías, N. (2010): *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Madrid, Fondo De Cultura Económica.
- Evans, G. (2001): *Cultural Planning: An urban renaissance?*, Londres, Routledge.
- Federal Government, Comissioner for Culure and the Media (2014): *The Culture and Media Policy of the German Federal Government*, Berlin, Federal Government, Comissioner for Culure and the Media.
- Fisher, R. y C. Figueira (2011): *Country profile: United Kingdom. Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe*, Estrasburgo, ERICarts / Council of Europe.
- Foote, J. (2008): *Country profile: Canada. Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe*, Estrasburgo, Council of Europe/ERICarts.
- Friedberg, E. y P. Urfalino (1986): "La décentralisation culturelle au service de la culture nationale" en R. Moulin, ed., *Sociologie de l'art*, Paris, La documentation française, pp. 11-22.

- Gattinger, M. y D. Saint-Pierre (2008): "Can national cultural policy approaches be used for sub-national comparisons? An analysis of the Québec and Ontario experiences in Canada", *International Journal of Cultural Policy*, 14, pp. 335-354.
- Gattinger, M. y D. St. Pierre (2010): "The 'Neoliberal Turn' in Provincial Cultural Policy and Administration in Québec and Ontario: The Emergence of 'Quasi-Neoliberal' Approaches", *Canadian Journal of Communication*, 35, pp. 279-302.
- Gibson, E. L. (2004): *Federalism and Democracy in Latin America.*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Grau Creus, M. (2000): "Spain: incomplete federalism" en U. Wachendorfer-Schmidt, ed., *Federalism and Political Performance*, London, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, pp. 58-77.
- Häberle, P. (2006): "Soberanía cultural en el Estado Federal: desarrollos y perspectivas", *Estudios constitucionales*, 4, pp. 407.
- Kammen, M. (2007): "Culture and the State in America" en C. N. Blake, ed., *The Arts of Democracy: Art, Public Culture, and the State*, Washington, D.C., Woodrow Wilson, pp. 69-97.
- Kawashima, N. (1997): "Theorising Decentralisation in Cultural Policy: Concepts, Values and Strategies", *The European Journal of Cultural Policy*, 3, pp. 341-359.
- Keating, M. (2005): "Policy convergence and divergence in Scotland under devolution", *Regional Studies*, 39, pp. 453-463.
- Lemasson, G. (2015a): "Cultural development: a new policy paradigm in the cultural policies of the 1970s in Québec", *International Journal of Cultural Policy*, 21, pp. 593-610.
- Lemasson, G. (2015b): "On the legitimacy of cultural policies: analysing Québec's cultural policy with the Economies of Worth", *International Journal of Cultural Policy*, pp. 1-21.
- Linde, W. y A. Vatter (2001): "Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics", *West European Politics*, 24, pp. 95-122.
- Losada, A. y R. Maíz (2005): "Devolution and involution: De-federalization politics through educational policies in Spain (1996–2004)", *Regional & Federal Studies*, 15, pp. 437-451.
- Mackey, E. (2002): *The House of Difference. Cultural Politics and National Identity in Canada*, New York, Routledge.
- Maíz, R. y A. Losada (2009): "La desfederalització a l'Estat de les Autonomies Espanyol: els processos de recentralització i de resimetrització", en F. Requejo y K. Nagel, eds., *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, pp. 181-222.
- Mangset, P. (2009): "The arm's length principle and the art funding system. A comparative approach", en M. Pyykkönen y S. Sokke, eds., *What about cultural policy:: interdisciplinary perspectives on culture and politics*, Oslo, Minerva Kustannus, pp. 15-35.
- Menger, P. (2010): *Cultural policies in Europe. From a state to a city-centered perspective on cultural generativity*, Tokyo, National Graduate Institute for Policy Studies.
- Miller, T. y G. Yúdice (2004): *Política cultural*, Barcelona, Gedisa.
- Ministerio de Cultura (2012): *Anuario de Estadísticas Culturales*, Madrid, Ministerio de Cultura.
- Mitchell, J. (2009): *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press.

- Moulin, R. (1997): *L'Artiste, l'institution et le marché*, Paris, Flammarion.
- Mulcahy, K. (2002): "The State Arts Agency: An Overview of Cultural Federalism in the United States", *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 32, pp. 67-80.
- Mulcahy, K. (1998): "Cultural Patronage in Comparative Perspective: Public Support for the Arts in France, Germany, Norway, and Canada", *Journal of Arts Management, Law and Society*, 27, pp. 247-263.
- Mulcahy, K. (1995): "Public Culture and Political Culture: La Politique Culturelle du Québec", *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 25, pp. 225-249.
- Négrier, E. (2003): "Politiques culturelles territoriales: dernier inventaire avant décentralisation?", *Annuaire des collectivités locales*, 23, pp. 47-70.
- Netzer, D. (1994): "Cultural Policy in an Era of Budgetary Stringency and Fiscal Decentralization: The U.S. Experience", en A. Towse y R. Khake, eds., *Cultural Economics*, Berlín, Springer, pp. 237-245.
- Nida-Rümelin, J. (2001): "Perspektiven des Kulturföderalismus in Deutschland", *Jahrbuch der Kulturpolitik*, 2, pp. 74.
- Requejo, F. (2009): "Descentralització i asimetries federals i regionals en la política comparada" en F. Requejo y K. Nagel, eds., *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, pp. 9-24.
- Requejo, F. (2007): "Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoría política i anàlisi comparada", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 4, pp. 35-68.
- Rius-Ulldemolins, J. y M. M. Zamorano (2016): "El sistema de la política cultural del Estado de las autonomías: entre la articulació, la concurrencia y el clientelismo", en J. Rius-Ulldemolins y J. A. Rubio Arostegui, eds., *Treinta años de políticas culturales en España. Participación cultural, gobernanza territorial e industrias culturales*, València, Publicacions de la Universitat de València, pp. 108-123.
- Rius-Ulldemolins, J. y M. M. Zamorano (2014): "Spain's nation branding project Marca España and its cultural policy: the economic and political instrumentalization of a homogeneous and simplified cultural image", *International Journal of Cultural Policy*, pp. 1-21.
- Rius-Ulldemolins, J. y M. M. Zamorano (2014): "¿Es España un estado casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 19, pp. 274-309.
- Rius-Ulldemolins, J. y M. M. Zamorano (2014): "Federalism, Cultural Policies, and Identity Pluralism: Cooperation and Conflict in the Spanish Quasi-Federal System", *Publius: The Journal of Federalism*.
- Rodríguez Morató, A., X. Bouzada y A. Ariño Villarroya (2005): "Políticas culturales en España" en J. A. Roche Cárcel y M. Oliver Narbona, eds., *Cultura y globalización: entre el conflicto y el diálogo*, Alicante, Universidad de Alicante, pp. 435-472.
- Rubio Arostegui, J. A. (2008): "Génesis, configuración y evolución de la política cultural del estado a través del Ministerio de Cultura: 1977-2007", *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7, pp. 55-70.
- Rubio Arostegui, J. A., J. Rius-Ulldemolins y S. Martínez (2014): *El modelo español de financiación de las artes y la cultura en el contexto europeo. Crisis económica, cambio institucional, gobernanza y valor público de la cultura y la política cultural*, Madrid, Fundación Alternativas.

- Saint-Pierre, D. (2003): *La politique culturelle du Québec de 1992: Continuité ou changement. Les acteurs, les coalitions, les enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Saint-Pierre, D. y C. Audet, eds., (2010): *Les tendances et les défis des politiques culturelles - Cas nationaux en perspective. France-Angleterre-États-Unis-Allemagne-Espagne-Belgique-Suisse-Suède-Pays de Galle et Écosse-Québec-Les organisations internationales*, Presse de l'Université Laval, Québec.
- Sala, G. (2013): "Federalism without Adjectives in Spain", *Publius: The Journal of Federalism*, 44, pp. 109-134.
- Sassatelli, M. (2009): *Becoming Europeans: Cultural Identity and Cultural Policies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Sassatelli, M. (2002): "Imagined Europe. The Shaping of a European Cultural Identity through EU Cultural Policy", *European Journal of Social Theory*, 5, pp. 435-451.
- Schlesinger, P. (2009): "The SNP, Cultural Policy and the Idea of the 'Creative' Economy" en G. Hassan, ed., *The Modern SNP: From Protest to Power*, Edimburgo, Edinburgh University Press, pp. 135-146.
- Schuster, J. M. (2002): "Sub-national cultural policy - Where the action is: mapping state cultural policy in United States", *International Journal of Cultural Policy*, 8, pp. 181-196.
- Schuster, J. M. (1987): "Comparaisons internationales et choix methodologiques: approche critique des études internationales de politique culturelle" en A. Girard, ed., *Economic et Culture: Culture en devenir et volonté publique*, Paris, La Documentation Française, pp. 237-262.
- Selwood, S. (2010): "Centre/periphery: devolution/federalism: new trends in cultural policy", *Cultural Trends*, 19, pp. 1-2.
- Shoup, D. D., S. Bonini Baraldi y L. Zan (2014): "A centralized decentralization: outsourcing in the Turkish cultural heritage sector", *International Journal of Cultural Policy*, 20, pp. 54-77.
- Taylor, Ch. (1994): *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Chichester, Princeton University Press.
- Telmo Gomes, R. y T. Duarte Martinho (2011): *Country profile: Portugal*, Estrasburgo, ERICArts/Council of Europe.
- Thiesse, A. (1999): *La création des identités nationales. Europe, 18^e-20^e siècle.*, Editions du Seuil, Paris.
- Van der Will, W. y R. Burns (2015): "Germany as Kulturation. Identity in Diversity?" en S. Colvin, ed., *Handbook of German Politics & Culture*, New York, Routledge, pp. 198-217.
- Vidal Beneyto, J. (1997): "Hacia una fundamentación teórica de la política cultural", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, pp. 123-134.
- Villarroya, A. (2012): "Cultural policies and national identity in Catalonia", *International Journal of Cultural Policy*, 18, pp. 31-45.
- Watts, R. L. (1996): *Comparing Federal Systems in the 90s*, Ontario, Queen's University.
- Weckerle, C.: *Country profile: Switzerland. Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe*, Estrasbourg, ERICArts / Council of Europe.
- Williams, R. J. (1996): "Conducting Cultural Policy in the Canadian Federal System", en D. M. Fafard y P. Brown, eds., *Canada: The State of the Federation 2001 Canadian*

- Political Culture(s) in Transition*, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations, pp. 189-213.
- Zallo, R. (2011): *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco*, Madrid, Fundación Alternativas.
- Zallo, R. (2003): "Políticas culturales regionales en Europa: protagonismo de las regiones" en E. Bustamante, ed., *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, Barcelona, Gedisa, pp. 297-332.
- Zamorano, M. M., J. Rius-Ulldemolins y R. Klein (2014): "¿Hacia un modelo sudamericano de política cultural? Singularidades y convergencias en el desarrollo de las políticas culturales de Uruguay, Paraguay y Chile en el siglo XXI", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 96, pp. 5-24.
- Zimmer, A. y S. Toepler (1999): "The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States", *Journal of Cultural Economics*, 23, pp. 33-49.
- Zimmer, A. y S. Toepler. (1996): "Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States", *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26, pp. 167-193.