

0. Introducción

0.4 Transversalidad y gestión cultural

por [Eduard Miralles](#)

El capítulo pasa revista a las opciones posibles de la transversalidad en cultura, con atención especial a su comportamiento en la administración pública local española, considerándola como una de las formas de nueva gobernanza, correlativa a la proximidad. Se analizan sus fortalezas y debilidades más importantes y se concluye con una aproximación a algunas formas posibles de evaluar su impacto.

1. Transversalidad, proximidad y gobernanza

La *transversalidad* constituye, junto a la denominada *proximidad*, una de las dimensiones fundamentales de lo que podríamos considerar como la nueva gobernanza en cultura. Según la Wikipedia, el término gobernanza (también se utilizan como análogos los términos de *gobierno relacional* y *governancia*) viene utilizándose desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (año 1989). Las definiciones de *transversalidad* y *proximidad*, aún a pesar de la obviedad aparente de los conceptos, resultan algo más complejas.

Una buena aproximación al fenómeno de la nueva *gobernanza* en cultura es plantearlo desde la analogía con un poliedro en forma de cubo imaginando que en cada uno de los tres vectores que generan los planos de sus caras se sitúan las siguientes estrategias:

- La **gobernanza multinivel**; una política, programa o proyecto cultural será más o menos sólido (y, en definitiva, gobernable) en la medida que incorpore en su gestión a los distintos niveles de gobierno (desde lo estatal hasta lo local, pasando por lo regional y lo provincial y, por qué no, considerando si procede la presencia de la Unión Europea). Es ahí donde cobra razón de ser el principio de subsidiariedad (según la Wikipedia, que un asunto sea abordado por la autoridad —normativa, política o económica— más próxima al objeto de dicho asunto), verdadera columna vertebral de los distintos tratados de la Unión Europea, y desde donde debe entenderse una de las múltiples acepciones de la proximidad, considerada como el gobierno desde la instancia más próxima posible.
- La **gobernanza transversal**; hoy día la cultura es al mismo tiempo tanto una especialidad o un sector de actuación en sí mismo como un ingrediente de tipo transversal que debe de ser tomado en consideración por la



práctica totalidad de los sectores en los que tradicionalmente se ha venido configurando la acción pública, lo que implica un grado de complejidad no exento de dificultades y problemas. Volveremos algo más adelante sobre el tema.

- La **gobernanza entre distintos actores**; y de un modo particular las denominadas alianzas *público-privadas*. Toda política, programa o proyecto cultural será tanto más sólido en la medida que incorpore una cierta diversidad tipológica de actores en su gestión. Aunque ello signifique complejidad añadida en la toma de decisiones y el desarrollo del mismo. De poco sirve ya la tradicional distinción entre lo público, lo privado y lo asociativo. El *triángulo patente*, de corte tradicional, convive con un *triángulo latente* en el que se sitúa el perfil de unos nuevos actores (las *empresas públicas*, a caballo de lo público y lo privado, las *fundaciones privadas* a caballo de lo privado y lo social o las asociaciones de servicios, a caballo de lo social y lo público) que suelen ser los protagonistas de las iniciativas culturales más interesantes.

Sin duda la proximidad, tanto como la transversalidad, se han convertido en conceptos de una popularidad indiscutible. Hoy día todo debe ser próximo: la alimentación, la justicia, el transporte, la policía, los servicios, la democracia... También la cultura... *Proximidad* significa apostar por las cosas que están cerca. Pero también, en este caso, *proximidad* evoca la procedencia desde la base y, en mayor o menor medida, la implicación relativamente activa de las personas, de la gente, de la ciudadanía, del pueblo... en la producción de aquellas políticas, de aquellos servicios, de aquella cultura. Ello no obstante, el valor de la proximidad no es intrínsecamente positivo. Daniel Innerarity nos recuerda ("Gobernar los nuevos espacios: entre lo local y lo global" en *Barcelona Metrópolis Mediterránea* número 71, primavera del 2008) que históricamente la reivindicación de una distancia explícita, lejana pero no mucho —el principio anglosajón del *arm's length*— entre el poder y la sociedad constituyó todo un desafío para las revoluciones ilustradas.



En el contexto de las políticas para la cultura, la noción de *proximidad* establece, consciente o inconscientemente, una tensión dialéctica con la noción de *excelencia*. La *excelencia* es un concepto de raíz anglosajona. Tiene que ver con la tradición de considerar las artes como algo propio del entorno personal en cuya práctica se persiguen los mejores resultados posibles. Una consideración en las antípodas de la tradición latina o continental, para la cual la cultura, entendida más como un proceso que como un producto, forma parte de lo comunitario o lo colectivo. Cuando en el año 1946 se funda el Arts Council de Gran Bretaña, entre las misiones que lo definen destaca la búsqueda de la excelencia en los distintos sectores artísticos. Dicha misión estará vigente hasta que en el año 1984 se publica el informe *The Glory of the Garden* (el título es un guiño irónico a un poema de Rudyard Kipling) en el que se cuestiona la mismísima noción de excelencia como objetivo de una política artística y se emprende la transformación del Arts Council.

La dialéctica entre *proximidad* y *excelencia* tiene que ver con la constatación de que, a menudo, en un mismo territorio o en una misma institución coexisten políticas culturales contradictorias con mayor o menor grado de esquizofrenia. Por una parte, unas políticas orientadas a la visibilidad, la proyección exterior, el impacto internacional, asociadas a la marca de la ciudad o territorio, basadas en una presunta excelencia, pero con una base social precaria, y por otra parte políticas orientadas a la proximidad, con un arraigo más o menos fuerte entre los habitantes de los barrios y de las periferias, basadas en aquello que antaño denominábamos *sociocultura*, pero con proyección e impacto escaso o nulo. De ahí que la articulación entre *proximidad* y *excelencia* constituya una de las asignaturas pendientes más flagrantes de las políticas públicas para la cultura. Lograr que lo que sucede en la periferia tenga tanto valor, en términos de *excelencia*, como lo que sucede en el centro, que las propuestas culturales que nos proyectan a entornos más amplios gocen de base social considerable y que lo uno y lo otro se articule adecuadamente.



Volviendo a la *transversalidad*, se decía algo más arriba que la operatividad de dicha estrategia de buen gobierno más allá de las buenas intenciones suele acarrear numerosas complicaciones. La dinámica entre *transversalidad* y *proximidad* genera un campo de acción que permite múltiples posiciones en una relación altamente dinámica. Correlacionar el vector *departamentalidad/transversalidad* con el vector *excelencia/proximidad* suele proporcionarnos una información interesante. También una tarea en clave de futuro: habitualmente la *departamentalidad* (es decir, una *transversalidad* baja) suele correlacionarse con la excelencia. Y viceversa, la transversalidad suele ser posible en entornos de mayor proximidad. Establecer nuevas y mejores correlaciones entre excelencia y transversalidad constituye, por lo tanto, una verdadera asignatura pendiente.

	Sectorial	Transversal
Global	X	
Local		X

2. La transversalidad en la cultura: oportunidades y amenazas

- Vale decir, en primer lugar, que la *transversalidad*, en términos de *ciclo de proyecto*, es un concepto de aparición recurrente, tanto en la definición de las **políticas** (y hablamos aquí de políticas en el sentido más amplio posible, no sólo en relación con las administraciones públicas; una asociación o una empresa, cuando abordan su posición estratégica, están también definiendo su política), como en el diseño de la estructura de las **organizaciones** y en el desarrollo de **programas** y

proyectos, de servicios y de infraestructuras.

- Plantear la transversalidad en el nivel intermedio, es decir, en el del diseño de la estructura de las organizaciones resulta fundamental. A menudo nos encontramos con planteamientos transversales por arriba, en el nivel de las políticas, que no alcanzan materialidad alguna más allá del discurso y viceversa, iniciativas y actuaciones transversales relativamente exitosas que sin embargo no responden a ningún diseño medianamente integrado en términos programáticos u organizativos. Pese a las mejores intenciones y a no pocos esfuerzos, las organizaciones para la cultura, particularmente en la administración pública, siguen siendo **departamentales**. Como en la definición de las rectas paralelas, las áreas, departamentos, servicios o negociados operan verticalmente, en una considerable falta de interacción con los ámbitos vecinos, con los que raramente llegan a encontrarse. El diseño de estructuras que propicien la *interdepartamentalidad* constituye, en consecuencia, uno de los mayores desafíos con respecto al tema.
- Existe así mismo una relación importante de la transversalidad con la adecuación a las nociones de **demanda** y de **necesidad**, dos categorías tan importantes como complejas cuando se abordan desde la perspectiva del servicio público en cultura. Podría considerarse, en un primer balance, que las políticas, organizaciones e intervenciones de tipo transversal se adecuan mejor a la satisfacción de la *demanda*, en términos de corto o medio plazo, aunque a largo plazo funcionen mejor en la solución de la *necesidad*. De hecho, la demanda suele ser, en su expresión, cortoplacista y específica, mientras que la necesidad detectada, desde el prisma de lo experto, responde a los criterios de globalidad y ciclomedio o largo. Un ejemplo elocuente en este sentido es el de los equipamientos socioculturales o de base en relación con la variable de las edades de sus usuarios (la segmentación por edades constituye una cuestión habitual cuando se plantea la transversalidad). La demanda suele plantearse en términos segmentados (espacios y programas para niños, para mujeres o para ancianos) y su satisfacción obtendrá habitualmente un elevado consenso popular. Pero si de lo que se trata es de abordar, a medio o largo plazo, la *intergeneracionalidad*, los equipamientos polivalentes, con espacios y programas compartidos, van a ser más efectivos, aunque sean menos populares y, en términos de satisfacción ciudadana, sean peor recibidos. Sucede algo parecido cuando se plantea la relación entre **transversalidad**, **eficiencia** y **eficacia**. Las iniciativas transversales suelen ser más *eficaces* que *eficientes*. Es decir, se orientan mejor a obtener resultados en función de unos objetivos predeterminados que a economizar recursos, generar economías de escala, etc.

	Sectorial	Transversal
Eficiencia	X	
Eficacia		X

	Sectorial	Transversal
Demanda	X	
Necesidad		X

- Por lo tanto, debiera entenderse la transversalidad como una opción política, no necesariamente inmediata ni más económica, cuyas virtualidades corren asociadas con las ideas de **cambio y transformación** social.
- La dinámica entre **transversalidad y territorio** (similar a la que se da entre transversalidad y proximidad, observada algo más arriba) se plantea también en términos de proporcionalidad inversa. Trabajar transversalmente requiere apostar por territorios acotados, mientras que la intervención sectorial o departamental permite abordar una mayor amplitud territorial.
- Por último, una observación vinculada con el ámbito estricto de la cultura. La mayor o menor **tradición sectorial y corporativa** suele acabar siendo un asunto de gran importancia cuando se emprenden iniciativas de tipo transversal. En términos comparativos, la cultura, sus políticas y sus profesionales asisten a lo transversal en términos de desigualdad respecto a otras políticas más consolidadas y con mayores recursos y otros profesionales con mayor tradición corporativa, tanto por los estudios cursados como por las modalidades de organización profesional (colegios profesionales, asociaciones, gremios, etc.). Por lo tanto, la cultura ante la transversalidad suele requerir medidas de **discriminación positiva**. Está bien aceptar ser invitado a habitar la casa de los demás, pero cuando el hogar propio es precario, e incluso a veces inexistente, no suele ser satisfactorio...

3. La transversalidad en cultura: cuatro modalidades básicas

Los servicios personales y la compactación

¿Con qué otros departamentos, sectores, programas y servicios establece la cultura relaciones de transversalidad? Probablemente la modalidad de más largo recorrido sea la que se estableció en nuestro país, y especialmente en el ámbito de la administración local, a mediados de los años ochenta con la aparición de los departamentos de **servicios personales** (también fue habitual la denominación de *atención a la persona*), en los que se ensayó la compactación de políticas, programas y servicios relacionados con la ciudadanía, al hilo de las fuertes dinámicas de descentralización territorial (distritos municipales, programas de actuación en barrios) y de participación ciudadana que en aquel entonces se gestaron, a través de las políticas relacionadas con la educación, la cultura, la salud, el deporte, el turismo y las actuaciones orientadas a grupos específicos de ciudadanos como infancia, juventud, tercera edad o mujer. En dicho contexto se produjeron algunos ensayos exitosos y proliferaron iniciativas interesantes. Valga citar, a título de ejemplo la tarea llevada a cabo al entorno de la iniciativa KALEIDOS.RED, promovida por distintos ayuntamientos como Getafe, Gijón, Girona Vitoria, o Zaragoza (kaleidosred.org). Otro factor decisivo de aquella etapa fue la puesta en marcha de distintos tipos de equipamientos polivalentes (centros cívicos, centros municipales, etc.) concebidos como lugares donde

Observatorio Cultural del Proyecto Atalaya

ensayar in vitro iniciativas de compactación de servicios desde una mayor o menor vocación de transversalidad y con un mayor o menor impacto en el territorio de referencia. Pero lo cierto es que, acompañando al cambio de milenio, en muchas realidades locales se dio un marcado retroceso, explícito o no, hacia políticas departamentales y sectoriales de corte tradicional, probablemente por razones de orientación a la demanda y a la eficiencia como las que se han señalado anteriormente. En cualquier caso, la *moda*, por así decirlo, de los servicios personales se ha ido atenuando con el tiempo y la evaluación de corte retrospectivo sobre los logros alcanzados y las dificultades enfrentadas es algo que, por lo menos en la realidad española, resta por hacer.

La cultura como factor de desarrollo urbano, económico y social: su relación con las políticas estructurales

La vieja idea del *desarrollo cultural* como expresión de la relación posible entre los ámbitos del desarrollo y la cultura, cuya expresión más quintaesenciada probablemente sea la declaración final de la Conferencia Intergubernamental *Mondiacult* sobre Cultura y Desarrollo celebrada en Ciudad de México en el año 1982, coincidiendo con el cambio de siglo evoluciona hacia la consideración de la cultura como *factor de desarrollo*, capaz de incidir decisivamente en las tres políticas estructurales básicas: el desarrollo urbano, el desarrollo económico y el desarrollo social. Tanto la **Agenda de Estocolmo**, resultado de la Conferencia Intergubernamental de Políticas Culturales para el Desarrollo celebrada en el año 1998 como la publicación de UNESCO *Nuestra Diversidad Creativa*, del mismo año, que compila los aportes de la Década Mundial del Desarrollo Cultural o el **informe del PNUD del año 2004**, bajo el título de *La libertad cultural en nuestro mundo diverso de hoy* constituyen buenas hojas de ruta de esa nueva relación, sin duda transversal, que la cultura juega de un modo cada vez más decisivo no ya con las políticas sectoriales vecinas sino con las grandes políticas estructurales. Ello no obstante, el uso y abuso de la cultura convertida en catalizador o varita mágica de la transformación urbana, económica y social (recuérdese como paradigma del tema el llamado "efecto Guggenheim", en referencia al espacio cultural inaugurado en Bilbao en el año 1997 y su impacto en el territorio más inmediato), acaba generando no pocos efectos perversos. El primero, y quizás fundamental, es que se trata de una relación tremendamente desigual, en el que la cultura resulta subordinada a las exigencias de las políticas *macro*. En este sentido, a menudo el desarrollo de operaciones culturales en este contexto está en manos que no siempre actúan desde una lógica genuinamente cultural. Por otra parte, lo que George Yúdice denominó, en un trabajo del año 2003, *El recurso de la cultura* acaba convirtiéndose en un factor legitimador capaz de blanquear, por así decirlo, operaciones descaradamente especulativas no siempre legítimas ni justificables en clave de desarrollo.

Cultura y sostenibilidad: hacia un nuevo paradigma

A lo largo de los últimos años se han ido sentando las bases de un nuevo paradigma, en buena medida como reacción a las consecuencias del tipo de transversalidad que acabamos de describir. Una nueva posición de la cultura mucho más orientada hacia lo que, por lo menos desde la conferencia celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, se conoce como

desarrollo sostenible. La referencia precisa en este sentido es la llamada **Agenda 21 de la Cultura**, carta de navegación de los gobiernos locales de todo el mundo aprobada en el año 2004 en Barcelona y hoy en día desarrollada por la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En síntesis, lo que se plantea es que la cultura no sólo es un *factor* de desarrollo, sino que en sí misma constituye un pilar de sostenibilidad en cualquier iniciativa que persiga el desarrollo: sin el desarrollo cultural, el desarrollo no es sostenible. De ahí que la cultura no sólo puede, y debe, producir **externalidades** en el plano de lo urbano, lo económico y lo social, sino que debe plantearse también la cuestión de los **retornos**, es decir, de la capitalización en beneficio del ecosistema cultural de dichas plusvalías. Desde esta perspectiva, la iniciativa más reciente está siendo el papel que debe jugar la cultura en relación con el proceso de revisión de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** que desde el sistema de las Naciones Unidas deberá implementarse a escala global a partir del año 2015. Distintas aportaciones y encuentros se han venido desarrollando al respecto, entre los que conviene destacar la Conferencia de UNESCO sobre el papel de la cultura en el desarrollo sostenible celebrada en Huangzhou, China, en mayo del año 2013. ¿Cómo desde la cultura podemos, por ejemplo, contribuir a erradicar la pobreza, lograr la educación primaria universal, mejorar la salud materna, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, etc.? En definitiva, disminuir la desigualdad y la pobreza. He ahí una compleja, pero apasionante, declinación contemporánea de la transversalidad.

La intra-transversalidad de la cultura como asignatura pendiente

Esta aproximación a las modalidades fundamentales de las relaciones transversales que se plantean desde la cultura concluye con una no menos importante mirada hacia dentro, subrayando la importancia de las relaciones que podríamos calificar de intra-transversalidad. Porque la cultura, en el fondo, no es tanto un sector como un conjunto de subsectores, cuya interrelación a menudo constituye un asunto complejo. Salvando la distinción basada en las musas tradicionales, debemos reconocer, por lo menos, las diferencias (que a menudo se constituyen en distancias) que existe entre lo que podríamos considerar como *a cultura que se presenta* (la de los objetos tangibles, patrimoniales o no), *la cultura que se representa* (es decir, la de las artes en vivo) y *la cultura que se comunica* a través de soportes y canales (desde el libro hasta internet, pasando por los media) de mayor o menor dimensión tecnológica. También en este caso resulta estratégico plantear la relación entre las partes desde una lógica de transversalidad. Algo parecido sucede con los distintos componentes en las cadenas de valor de algunos sectores culturales. Valga como botón de muestra la práctica inexistencia de políticas integrales para la lectura que *atravesen* esferas de la gestión pública tan heterogéneas como lo son la educación, las bibliotecas, el fomento de la industria editorial, el apoyo a los escritores, el estímulo de las librerías, la difusión literaria en medios de comunicación, etc.

4. ¿Es posible evaluar la transversalidad?

En el año 2005 la Comisión de Cultura de la **Federación Española de Municipios y Provincias**
Observatorio Cultural del Proyecto Atalaya

(FEMP) se planteó la tarea de elaborar, a partir de un proceso colaborativo de amplio alcance, una herramienta para evaluar la eventual implantación de la Agenda 21 de la Cultura en una realidad local determinada, dando cumplimiento de esta forma a la recomendación formulada en el artículo 49 de la misma, en el que se reclama la construcción de indicadores que contribuyan a su seguimiento y comparabilidad. La amplitud del tema se acotó en cinco dimensiones fundamentales: desarrollo, acceso, participación, memoria e innovación en la construcción de la identidad local y transversalidad de la cultura. Las referencias a la transversalidad en la Agenda 21 de la Cultura son en sí mismas *transversales*; es decir, que en la agenda no existe ningún epígrafe ni artículo específico consagrado al tema, pero la apelación a la transversalidad de la cultura en el contexto de las políticas locales está presente a lo largo de todo el texto.

La *Guía para la Evaluación de las Políticas Culturales Locales en el marco de la Agenda 21 de la Cultura*, finalmente publicada en el año 2009, plantea tres centros de atención complementarios sobre el tema: la presencia de la cultura en las políticas globales de la institución analizada, la cultura como factor transversal de otras políticas sectoriales y la transversalidad existente dentro del departamento o área de cultura, y en los tres casos se orienta tanto hacia lo cualitativo (que en este caso es fundamentalmente *lo que se dice que se hace*), en su expresión en documentos públicos, programas de gobierno, planes estratégicos, etc., como hacia lo cuantitativo (la evidencia numérica sobre lo que efectivamente se lleva a cabo) expresado en recursos presupuestarios, personal, infraestructuras etc.

Resultan finalmente de interés, por su eventual transferibilidad a situaciones y contextos distintos, las cuestiones que intentan arrojar luz sobre algunas cuestiones clave, en las que la presunta transversalidad de la cultura en el mundo de lo local se expresa particularmente, tales como:

Iniciativas en el sector de las industrias culturales y creativas

- Actuaciones de fomento del empleo cultural
- Programas de arte público a escala local
- Modalidades de diseño de espacios públicos, mobiliario urbano...
- Gestión, si ha lugar, de iniciativas turísticas
- Presencia de grandes eventos de tipo cultural o artístico en la vida local.

Para la Reflexión

- Plantear las instancias *transversales* que existen para la cultura en la administración municipal de la localidad donde vives (tanto si trabajas en el ayuntamiento como si no).
- Formular cómo puede actuar transversalmente la cultura potenciando uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio en un entorno territorial determinado.

Documentos

1. Definición de "gobernanza" en la Wikipedia: es.wikipedia.org
2. Definición de "subsidiariedad" en la Wikipedia: es.wikipedia.org
3. Página web de la Fundación Kaleidos.Red: kaleidosred.org
4. Página web de la Comisión de Cultura de CGLU: www.agenda21culture.net
5. Página web de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: www.un.org

Bibliografía

Agenda 21 de la Cultura: un compromiso de las ciudades y gobiernos locales para el desarrollo cultural [en línea]. Barcelona: CGLU, 2004. Disponible en: www.femp.es
Arts Council of Great Britain. *The Glory of the Garden: the development of the Arts in Englands. A strategy for a decade.* London: Arts Council of Great Britain, 1984.

Conferencia Mundial sobre las políticas culturales: Informe final [en línea]. UNESCO, México D.F., 26 jul. -- 6 ag. 1982. 232 p. Disponible en: unesdoc.unesco.org

Guía para la evaluación de las políticas culturales locales [en línea]. Luis Ben Andrés [et al.]; Eduard Miralles y Veintimilla (dir.); Juana Escudero Méndez (coord.) . Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2009. 275 p. ISBN. 978-84-92494-00-2. Disponible en: www.femp.es

Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy [en línea]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid: Mundi-prensa libros, 2004. 285 p. ISBN 978-84-8476-208-9. Disponible en: hdr.undp.org

INNERARITY GRAU, Daniel. "Gobernar los nuevos espacios: entre lo local y lo global" [en línea]. En: *Barcelona Metrópolis: revista de información y pensamiento urbanos*, n. 71, [2008]. Disponible en: w2.bcn.cat **Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development: Final report** [en línea]. UNESCO, Estocolmo, 30 mar.-2 abr. 1998. Disponible en: unesdoc.unesco.org

Our creative diversity: report of the World Commission on Culture and Development [en línea]. París: UNESCO, 1997. 292 p. Disponible en: unesdoc.unesco.org



YÚDICE, George. *El recurso de la cultura: usos de la cultura en la era global.* Barcelona: Gedisa, 2002. 475 p. ISBN 84-7432-968-X.