



Modelos de políticas culturales



**Kulturaren
Euskal Behatokia**
Observatorio Vasco
de la Cultura



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

KULTURA ETA HIZKUNTZA
POLITIKA SAILA

DEPARTAMENTO DE CULTURA
Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA

Modelos de políticas culturales _

_Introducción _3

1_ Las políticas culturales en contexto _4

1.1. Dos modelos de análisis _4

1.2. Dilemas _7

1.3. Elementos clave _8

2_ Herramientas e instrumentos de intervención _11

2.1. Herramientas de coordinación y concertación _11

2.2. Instrumentos de intervención _14

2.3. Aplicación de los instrumentos en la cadena de valor _19

3_ Referencias _21

Introducción

Las políticas culturales han dado lugar a diversas definiciones: Yúdice y Miller sostienen que “se refiere a los apoyos institucionales que canalizan la creatividad estética y las formas de vida colectivas” y “está contenida en instrucciones de carácter regulatorio y sistemático”. García Canclini la define como “el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social”.

En todo caso, lo que se puede afirmar es que detrás de cualquier acción pública existe una intencionalidad política sujeta a unos determinados objetivos y finalidades. Y de acuerdo a los distintos objetivos, pueden establecerse diversas tipologías de las políticas culturales.

Aunque los organismos internacionales como la UNESCO o la Unión Europea trazan las coordenadas que marcarán el rumbo de las grandes líneas y orientaciones, dando lugar a una cierta homogeneización de los elementos sustantivos de las políticas, las diferencias en su aplicación a través de los instrumentos de intervención, en las fórmulas de apoyo y en los recursos financieros destinados a la cultura dan lugar a modelos de gestión diversos. Éstos son el resultado de la respuesta de la política cultural a la tradición, la idiosincrasia y al contexto ideológico, económico y social de cada territorio.

El objetivo general del estudio consiste en analizar las políticas públicas culturales y las diversas fórmulas para implementarlas: a qué responden y cómo se materializan las diversas expresiones institucionales y los instrumentos que se aplican.

El informe se organiza en dos grandes capítulos. El primero, más teórico, se dedica a contextualizar las políticas culturales a partir de los distintos modelos, claves y dilemas de análisis. El segundo capítulo, más operativo, se dedica a describir las herramientas que se aplican para intervenir en cultura tanto desde el punto de vista estratégico como desde su gestión.

1_ Las políticas culturales en contexto

Las políticas culturales pueden analizarse desde diferentes perspectivas. El debate académico sobre los modelos de institucionalidad de la cultura ha dado lugar a diversas taxonomías, según las características de las estructuras institucionales, las prioridades en los programas de gobierno, los desarrollos legales y normativos y las fórmulas de financiación. Esa institucionalidad es la expresión y el medio para desarrollar dichas políticas.

1.1_ Dos modelos de análisis

Aunque la calidad de las políticas públicas no depende necesariamente del modelo de institucionalización que se adopte, conviene tener en cuenta que las estructuras organizacionales y de decisiones dejan entrever las decisiones relativas a los contenidos y las prioridades estratégicas. Describimos a continuación dos modelos de clasificación de las políticas culturales.

Modelo según las dimensiones

Este modelo contempla cuatro dimensiones que se relacionan entre sí: sustantiva, institucional, ética e instrumental. Dos de ellas se refieren a contenidos y principios, y las otras dos a estructuras y herramientas. Es un modelo que contempla el qué y el cómo.

Figura 1. Modelo basado en cuatro dimensiones de las políticas.

Sustantiva	Los contenidos de las políticas
Ética	Los valores que promueven las políticas
Institucional	La forma de organización pública de la cultura
Instrumental	Las herramientas que se utilizan para canalizar las políticas

a) Dimensión sustantiva: son los contenidos de las políticas. Afecta a las prioridades, estrategias y objetivos y se acompaña de una dotación de recursos (personas y presupuestos) que plasman las políticas. En otras palabras, se refiere a qué se quiere hacer. Pueden ser políticas sectoriales o comunitarias; transversales y vinculadas a otras políticas públicas; pueden incidir en uno o varios eslabones de la cadena de valor; ser intrínsecas a la cultura o buscar externalidades en otros ámbitos. Las posibilidades son amplias y distinguirán a unos modelos de otros, a pesar de la tendencia a la convergencia que se percibe propiciada por las recomendaciones de instituciones de orden supranacional.

b) Dimensión ética, que concierne a los valores sobre los que se asienta. Son los principios que guían las políticas. Pueden estar formulados de manera explícita o implícita. En los últimos años, principios como la gobernanza y la participación han sido plenamente asumidos por las instituciones públicas. La gobernanza y la transparencia expresan la madurez democrática institucional; la participación la apuesta por facilitar la iniciativa social; la igualdad de oportunidades refleja la equidad social. Son ejemplos de valores que no se deben quedar en meras declaraciones de buenas intenciones, sino que han de tener reflejo en el resto de dimensiones (sustantiva, institucional e instrumental).

c) Dimensión institucional, entendida como la forma de organización pública de la cultura. Son las estructuras que sostienen la política y condicionan su forma de hacer. Porque no es lo mismo gestionar las políticas desde una Consejería propia o compartida con otros ámbitos, ni operar desde una organización administrativa gubernamental o contar con una estructura autónoma. Esta dimensión afecta también a las formas de cooperación con otras instituciones (con otros departamentos, con otras administraciones, con los sectores), a la participación en entidades compartidas con otros agentes y a las estructuras de decisión y de consenso.

d) Dimensión instrumental, entendida como las herramientas de que se dispone para llevar a cabo los objetivos. Afecta a cuestiones desde legislativas y normativas hasta convocatorias de ayudas y subvenciones, instrumentos de financiación, herramientas fiscales... El Observatorio es un ejemplo de herramienta puesta al servicio del conocimiento.

Modelo clásico de Chartrand y McCaughey

Una de las taxonomías clásicas de las políticas culturales es la formulada por Chartrand y McCaughey en un estudio presentado en 1985 al *Canada Council for the Arts* titulado “*The Arm’s Length Principle and the Arts: An International Perspective-Past, Present and Future*”. Sigue estando vigente por su simplicidad y por su utilidad pedagógica.

Plantean un modelo de cuatro roles que el Estado puede tener en la financiación de las artes en una gradación de menor a mayor intervencionismo. Como el propio título indica, el principio que utilizan como referencia es el *arm’s length* o gestión a distancia, en base al cual describen los distintos modelos de políticas que el Estado promueve.

Figura 2. Modelo basado en los roles del Estado en relación a la financiación.

Facilitador	Favorece las donaciones exentas de impuestos, siendo los donantes individuales quienes establecen las prioridades estéticas: Estados Unidos (EE.UU.).
Patrón	Financia a través de un Consejo bajo el principio de <i>arm’s length</i> , que distribuye los fondos a partir de la excelencia evaluada entre pares: Reino Unido.
Arquitecto	Un Ministerio de cultura que diseña servicios, financia las instituciones artísticas y reconoce el estatus especial del artista: Francia.
Ingeniero	Propietario de los medios de producción que distribuye los fondos de acuerdo con una estética impuesta por el Estado: Unión Soviética.

La capacidad explicativa del modelo estriba en cuatro fórmulas fácilmente distinguibles y presentes en distintos países que, en la práctica, caracterizan a las políticas de raíz anglosajona y continental en el contexto europeo. En todo caso, no son roles puros, la realidad es mucho más híbrida que los arquetipos del modelo.

a) Estado facilitador. El Estado facilitador financia las artes a través del gasto tributario, mediante exenciones parciales o totales de impuestos. Así, puede favorecer las donaciones a instituciones filantrópicas otorgando beneficios fiscales por considerarlas bienes de interés social.

El ejemplo de estado facilitador son los Estados Unidos, país caracterizado por una economía de mercado fuertemente competitiva y con tradición filantrópica privada.

Este modelo promueve más la diversidad que el apoyo a expresiones artísticas específicas, pero genera políticas aleatorias según las preferencias de los donantes privados. El tejido artístico depende económicamente de los ingresos que pueda generar por taquilla, así como de las decisiones y la capacidad financiera de los donantes.

Entre sus debilidades están la merma de capacidad de intervención del Estado en cuestiones de interés general y que los proyectos de excelencia o riesgo dependan de su capacidad de encontrar apoyos privados. Por último, señalar que es difícil estimar el costo que supone para el gobierno.

Cabe precisar que el modelo estadounidense no depende totalmente de la financiación privada. La fórmula para garantizar el desarrollo de la cultura y la difusión del conocimiento a nivel nacional fue la creación del *National Endowment for the Arts* (NEA) y el *National Endowment for the Humanities* (NEH) en 1965. Ambas fundaciones son agencias federales independientes que dependen por completo de la financiación federal.

b) Estado patrón. El Estado patrón sigue el principio de *arm's length* para financiar las artes a través de un Consejo (Art's Council). El gobierno determina el apoyo financiero que provee, pero deja en manos del Consejo la distribución de dichos fondos. Sus miembros, nombrados por el gobierno, tienen independencia para otorgar las becas o las ayudas.

El Reino Unido es el paradigma del Estado patrón, con la creación tras la Segunda Guerra Mundial del Arts Council of Great Britain y sus organismos hermanos en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Es una evolución de la tradición de mecenazgo artístico de la aristocracia inglesa.

Los Consejos de las Artes apoyan la creatividad con el objetivo de promover estándares de excelencia artística profesional. Las políticas evolucionan según las formas y estilos cambiantes del arte. El tejido artístico depende económicamente de una combinación de ingresos de taquilla, de los donantes privados y de las becas recibidas por los consejos de las artes.

La principal debilidad del modelo es que se le acusa de favorecer el elitismo, tanto al tipo de proyectos que se apoyan, al público que atiende como a la selección de integrantes del Consejo.

c) Estado arquitecto. La financiación se realiza a través de un ministerio las bellas artes a través de un Ministerio o Secretaría de cultura. El apoyo a la cultura es concebido como arquitecto tiende a apoyar las bellas artes como parte de sus objetivos sociales generales de bienestar basados en la tradición histórica de la cultura occidental europea.

El arquitecto tiende a apoyar los estándares de excelencia artística establecidos, de ahí que su debilidad es que puede generar inercia y un estancamiento creativo a largo plazo. El tejido artístico suele estar estructurado sectorialmente y su principal fuente de ingresos es el apoyo público directo. Los ingresos de taquilla y las donaciones privadas juegan un papel secundario.

El ejemplo de Estado arquitecto es Francia, con un Ministerio de Cultura fuerte, integrado en la estructura administrativa del gobierno y mecanismos de intervención directa legitimados que alcanzan en torno a dos tercios de su gasto total. Hay que señalar también que cuenta con una Ley de mecenazgo desde 2003 con importantes beneficios fiscales para las donaciones privadas.

d) Estado ingeniero. Es el propietario de todos los medios de producción. El arte está supeditado a objetivos políticos y el Estado sólo apoya aquel que alcanza los estándares políticos de excelencia. Los comisarios políticos toman las decisiones de financiación de proyectos que promueven la educación política en lugar de la excelencia artística.

El estatus económico del artista está determinado por su pertenencia a los sindicatos oficiales de artistas aprobados por el partido.

La Unión Soviética fue el ejemplo de este modelo a partir de 1932, con el impulso de Stalin de la doctrina conocida como Realismo Socialista, con la idea de que la obra de arte es propiedad del proletariado, lo que implica producir obras que puedan ser inmediatamente aceptadas por las masas.

1.2 Dilemas

Las democracias avanzadas llevan a cabo políticas culturales con capacidad de incidencia en la promoción de la cultura en sentido amplio. Actúan en un contexto concreto y de una forma determinada, lo que permite analizar la relación entre la cultura y el Estado desde dos puntos de vista: el ámbito de actuación (dónde inciden) y el modo de intervención (cómo inciden).

Este apartado se plantea en forma de dilemas. La formulación dicotómica sobre extremos contribuye a la reflexión en torno a los principios sobre los que se sostienen las políticas culturales. Aunque se enuncian como disyuntivas, son principios que conviven en la aplicación de las políticas culturales.

De hecho, esta formulación dio lugar a uno de los documentos de referencia sobre el análisis de políticas culturales como es el elaborado por Matarasso y Landry para el Consejo de Europa en 1999.

Libertad individual o igualdad de oportunidades

Por una parte, los poderes públicos deben de ser neutrales en materia cultural con el fin de salvaguardar la libertad de creación. Esto implicaría que se mantuviesen al margen evitando intervenir. Es un principio heredero del concepto del Estado liberal. Pero también han de procurar la igualdad de oportunidades derivado del Estado social, lo que supone garantizar el acceso de todas las personas al disfrute de la cultura y fomentar su expresividad creativa. En consecuencia, la posición del Estado respecto a la cultura oscila entre dos posturas, en principio, contradictorias: neutralidad y tutela.

Así pues, la primera reflexión está vinculada a los derechos culturales. Las constituciones de los distintos países democráticos se posicionan en torno a derechos como la libertad cultural, el acceso, la diversidad o la identidad.

Legitimidad o cuestionamiento

Las políticas culturales viven en una permanente crisis de legitimidad, inherente a su propia naturaleza. Además de razones ideológicas, la dificultad de la evaluación de sus resultados contribuye al debate en torno a la necesidad de la intervención de los poderes públicos en el terreno cultural. Si esto es así históricamente, en momentos de crisis económica la cuestión se agudiza.

Caben dos aproximaciones en torno a la legitimidad. La primera de ellas, de índole económica, pone el acento en la contribución de la cultura al crecimiento. Por una parte, se hace necesaria la intervención del Estado para equilibrar las carencias del mercado en un ámbito en el que muchas de las manifestaciones culturales no serían viables económicamente; por otra parte, el gasto público en cultura genera una serie de impactos económicos positivos que justifican esa intervención; y, por último, existen razones de carácter industrial que refuerzan la conveniencia de apoyar la actividad de los sectores culturales.

La segunda argumentación liga la intervención del Estado a la aportación de la cultura al bienestar social, con razones de carácter social o político como la democratización, la cohesión o el desarrollo humano sostenible. Se apoya en la idea de la contribución de la cultura a una sociedad más equilibrada, más igualitaria y más implicada.

Homogeneización o diferenciación

Son conceptos que plantean la tensión entre la pertenencia a marcos de intervención globales y la necesidad de marcar una impronta propia. Desde el punto de vista de las estrategias y de los instrumentos, las normativas internacionales y europeas señalan las directrices comunes a unas políticas culturales cada vez más convergentes. Pero, al mismo tiempo, los poderes públicos de los distintos niveles de gobierno tratan de mostrar su singularidad a través de sus actuaciones.

Esta reflexión está ligada al factor territorial de las políticas culturales, que intervienen en un determinado contexto, en un ámbito en el que las competencias son concurrentes y en el que se aplica el principio de subsidiariedad.

Ideología política o autonomía profesional

A diferencia de otras políticas públicas que tienen un carácter más técnico, la actuación pública en cultura tiene un importante acento político. Los límites entre la ideología y el terreno profesional son difusos. Una de las vías para delimitar esos espacios son los desarrollos normativos.

En materia cultural, la intervención pública se articula mediante programas e instrumentos sin un apoyo legislativo fuerte, a excepción del patrimonio, el ámbito más regulado y que cuenta con leyes y desarrollos normativos que velan por su protección, defensa, puesta en valor y difusión.

En el resto de ámbitos, se ha ido consolidando un régimen jurídico de regulaciones con lógicas propias. Cabe tener en cuenta que en los últimos años se están produciendo intentos de articular textos normativos de vocación universal en torno a los derechos culturales y el acceso a la cultura.

1.3 Elementos clave

En el ámbito de la cultura, el análisis de los modelos de políticas públicas está condicionado por una serie de elementos clave ligados al desarrollo competencial de los distintos niveles administrativos, a las prioridades, a la toma de decisiones y a la financiación.

Competencias

Desde la perspectiva europea, los Estados miembros disponen de plena competencia en el ámbito de la cultura y la Comunidad cuenta únicamente con la de complemento. Así, puede llevar a cabo acciones destinadas a apoyar y complementar la acción cultural de los Estados miembros, siempre respetando la diversidad nacional y regional.

Desde la perspectiva de los estados, el reparto institucional de competencias está determinado por la aplicación de dos principios: la centralización y la subsidiariedad,

siguiendo una gradación que va desde la concentración a nivel estatal en los estados muy centralizados como Francia, hasta los modelos mixtos que se aplican en los de tipo federal o descentralizados, entre los que se encuentra España. El Reino Unido es el ejemplo de aplicación del principio de subsidiariedad en las políticas culturales.

En España, la cultura es un ámbito caracterizado por la ambigüedad en cuanto a la delimitación de las actividades propias de cada nivel de la administración. A diferencia de otros ámbitos en los que se da un reparto vertical, tiene lugar una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios de cada contexto social. En cultura, la acción autonómica es muy destacada.

El hecho de que, desde la perspectiva legal, el marco de actuación sea concurrente hace que la asignación de competencias dependa del consenso y de acuerdos tácitos entre las distintas administraciones. De hecho, los textos legales hacen referencia a la necesidad de colaboración y de establecer acuerdos entre las distintas instancias para determinar las actuaciones de cada cual.

En la CAE, el Estatuto de Autonomía recoge las competencias atribuidas en materia de cultura. El ámbito del patrimonio es, dentro de la cultura, en el que concurren más niveles administrativos. A pesar de ser el más regulado, ilustra la necesidad de negociar acuerdos. Sirva como ejemplo la negociación en 2015 entre el gobierno autonómico y el estatal, cerrada con un acuerdo que declara plenamente competente al Gobierno Vasco para declarar un bien como parte de su patrimonio cultural inmaterial, para participar en los foros internacionales, y para promocionarlo y difundirlo en el exterior. Continúan estando pendientes de traspasar la asignación del Fondo de Protección de la Cinematografía y la asignación del ISBN e ISNN.

Por último, señalar como singularidad de la política cultural de la CAE el papel central que ocupan las diputaciones forales. El reparto competencial se establece en la Ley de Territorios Históricos señalando que al Gobierno Vasco le corresponderían las actuaciones orientadas al estímulo de la producción y al fomento de la actividad profesional, y a las diputaciones y ayuntamientos las relacionadas con la exhibición, la oferta cultural y el apoyo a la actividad amateur.

Prioridades y objetivos

La cultura es un espacio de confluencia de intereses, objetivos y expectativas. Un marco en el que coexisten distintas dimensiones (intrínseca, extrínseca e institucional) y diversas lógicas (pública, sectorial y comunitaria). Así, las prioridades ponen el acento en una o varias de estas dimensiones con combinaciones de geometría variable.

Pueden definirse objetivos intrínsecos a la cultura asociados o supeditarla a otro tipo de beneficios asociados de índole económico, social, medioambiental, etc. De igual manera, cabe actuar en aspectos asociados a la dimensión institucional de las políticas.

En la definición de prioridades inciden tanto cuestiones políticas e ideológicas como las tendencias globales que afectan al ámbito de lo cultural y que determinan el contenido de las políticas culturales. Al respecto, el Observatorio Vasco de la Cultura ha realizado recientemente un estudio sobre **el valor público de la cultura** en el que se reflexiona sobre las distintas dimensiones de lo cultural y que traza un esquema triangular sobre el que cabe establecer las prioridades de las políticas públicas.

El principio de *arm's lenght* y la toma de decisiones

Como señala IFACCA en su informe sobre la *Independencia de la Financiación Gubernamental de las Artes*, es un tema un complejo. Hay que analizar cómo se elige a quienes han de tomar las decisiones, a quién rinden cuentas y cómo se realiza la toma de decisiones. Hablamos tanto del diseño de las estructuras institucionales como de los procesos y reglas que rigen su funcionamiento. De hecho, puede haber estructuras muy centralizadas cuya toma de decisiones está delegada en una comisión de expertos, como sucede con las subvenciones en nuestro contexto; y estructuras aparentemente delegadas, como un Consejo de las Artes, sin capacidad efectiva de decisión.

La toma de decisiones está intrínsecamente ligada al principio de *Arm's Lenght* o gestión a distancia. Aunque se pueden encontrar muchas referencias de aplicación de este principio a las políticas culturales, y no deja de ser un concepto impreciso, una manera práctica de definirlo consiste en que es el resultado de la combinación

de dos aspectos: una agencia autónoma de financiación y una toma de decisiones basada en la evaluación de pares (expertos). O, dicho de otra manera, se basa en la mínima interferencia posible por parte de los gobiernos.

La cuestión sobre quién decide es central para tratar de modelizar las políticas públicas. Y está muy vinculada a las fórmulas institucionales que se adoptan. Ha sido tratada por Schuster, así como por Matarasso y Landry. Mark Schuster plantea un modelo de políticas culturales que responde a las siguientes preguntas: quién debe pagar; quién debe decidir; cómo son las herramientas; quién ha de beneficiarse y qué diferencia debe marcar. Matarasso y Landry plantean el tema como uno de los 21 dilemas estratégicos del documento que elaboraron para el Consejo de Europa. Perfilan una escala cuyos extremos son el control político directo y la toma de decisiones aislada de dicho control. Está diseñada para que los responsables de las políticas reflexionen estratégicamente situándose en la escala.

La intervención a distancia, mediante Agencias o Consejos de las Artes, de acuerdo al modelo del Estado patrón, es propio de los países anglosajones y, en mayor o menor grado, de las políticas de los países nórdicos. La actuación del gobierno se ajusta a definir el marco financiero, administrativo y legal y no tienen autoridad para establecer las prioridades, políticas y programas de financiación de estas agencias o consejos, ni para tomar decisiones sobre la adjudicación de las subvenciones. En definitiva, cuentan con una independencia notable para la toma de decisiones.

En suma, los *Arts councils* tienen un carácter ejecutivo, centrado en la implementación de las políticas culturales y, en algunos casos, también en su diseño. Entre sus funciones, destaca su papel en la gestión de las subvenciones y fondos estatales (asignación y supervisión) para apoyar a las industrias y los artistas. De manera mucho más ocasional existen este tipo de fórmulas para gestionar espacios o bienes culturales.

Respecto a quién decide cabe responder que depende del tipo de organización, más o menos abierta y, sobre todo, del contenido de la decisión; a mayor calado político menor participación de expertos y del sector. Un ejemplo son las decisiones sobre políticas de beneficios fiscales. En estos casos, ni siquiera suelen depender directamente de las autoridades culturales. Cabe aplicar este principio a las políticas transversales que se estén aplicando (empleo, internacionalización, etc.).

Las decisiones estratégicas suelen tener también un componente político claro, aunque hayan sido previamente contrastadas o consensuadas con los agentes culturales y se haya consultado a la ciudadanía. Lo dicho no significa que las decisiones sean arbitrarias; se basan en información objetiva, en el conocimiento de especialistas a quienes se consulta o en asesoramiento especializado según sea el tema y tienen en cuenta las opiniones y propuestas que vierte tanto el sector como la ciudadanía. De hecho, la mayor parte de las reflexiones y planes estratégicos suelen contar con procesos de consulta y participación abiertos.

El ámbito de aplicación para las decisiones a cargo de los equipos profesionales o comisiones de expertos está relacionado con la asignación de subvenciones o ayudas que, hoy por hoy, continúa siendo una herramienta fundamental para las políticas culturales. Los criterios a aplicar suelen estar regulados en las convocatorias correspondientes. Hay casos en los que se llegan a aplicar mecanismos de cálculo automático de acuerdo a criterios objetivos de indicadores de impacto. Lo importante en cuanto a la toma de decisiones delegada es que el equipo o comisión tenga capacidad ejecutiva.

Entre las ventajas del modelo de toma de decisiones de gestión a distancia cabe destacar su mayor pluralidad de opiniones y gustos, así como la libertad de elección, su capacidad para basarse en la calidad y el criterio artístico y en reflejar mejor el interés público de las propuestas.

Financiación

La financiación es el espejo de las políticas culturales. Su componente más palpable por ser el que materializa las estrategias y los programas. La cuestión fundamental se dirige al análisis del nivel de influencia los gobiernos en la financiación de la cultura, lo que supone conocer las diversas fuentes de financiación, su nivel de aportación y el valor de los recursos financieros, los instrumentos que se utilizan y, ligada al apartado anterior, la toma de decisiones en la asignación de fondos. Las distintas combinaciones darán lugar a distintos modelos de políticas culturales.

Además de la reflexión teórica en torno a la financiación, el conocimiento del gasto público en cultura permite extraer las claves del modelo de política cultural de un territorio determinado. Así, por ejemplo, gracias a la información de la Estadística de financiación y gasto público en cultura del Observatorio vasco de la Cultura, es posible determinar el peso de este sector en el conjunto de los presupuestos públicos, las prioridades de las políticas sectoriales, la incidencia en el conjunto del gasto de programas e inversiones puntuales, el tipo de intervención pública y la lógica funcional de la administración.

En el caso de la CAE, el peso de lo público en el ámbito de la cultura en términos de presupuestos asciende a 394 millones de euros (2014). Son datos depurados (gasto consolidado) del conjunto de niveles institucionales. Los ayuntamientos aportan casi 6 de cada 10 euros, el resto, se reparte entre el Gobierno Vasco y las diputaciones forales. De acuerdo a la naturaleza económica del gasto público, en torno a 9 de cada diez euros del corresponden al gasto corriente. De este montante, el 39% se destinan al gasto en bienes y servicios (capítulo II) y el 33% a gastos de personal (Capítulo I).

2_ Herramientas e instrumentos de intervención

Se presenta a continuación un análisis más operativo de las políticas culturales de acuerdo a dos elementos distintivos: las herramientas de coordinación y concertación y los instrumentos de intervención con que cuenta. Tienen que ver con la organización y con los procesos para llevar a cabo la acción política.

Elegimos estos dos aspectos porque condicionan los modos de institucionalización y gobierno de la cultura, y en las políticas culturales, la forma como se gobierna es tanto o más importante que el contenido. Parte sustancial del valor añadido de una política radica en su voluntad de compartir responsabilidades, en su capacidad de concertación, en los instrumentos que implanta o en los criterios que aplica.

2.1_ Herramientas de concertación y gobernanza

La dimensión institucional incluye tanto el conjunto de organismos de la administración con funciones en el ámbito de la cultura, los medios de que dispone el Estado para cumplir con su compromiso con la cultura, como los mecanismos que articula para gobernar con otros agentes tanto públicos como privados.

Los modelos de políticas públicas comprenden un abanico amplio de fórmulas de intervención. De su complejidad deriva la necesidad de buscar puntos de encuentro entre los agentes. Las diferencias responden a una suma de voluntades, necesidades y posibilidades cuyos ejes son la responsabilidad, la concertación y la gobernanza.

La capacidad de concertación de las políticas se refiere al intento de poner en común, de aunar posiciones, de ordenar y de distribuir responsabilidades entre los diversos agentes. De acordar y de pactar. La gobernanza requiere apertura, concierne a múltiples agentes y promueve el equilibrio entre la administración, el sector privado y la sociedad buscando el desarrollo y el bien común. Es compleja y enriquecedora. Favorece también el compromiso de todas las partes, la responsabilidad compartida.

En efecto, ambos principios hacen referencia a los procesos de toma de decisiones y los sistemas de relación y partenariado entre los diferentes agentes pertenecientes a un ecosistema cultural. Surgen nuevos mecanismos de concertación entre agentes con lógicas distintas, se consolidan las relaciones en red entre las organizaciones. No obstante, es preciso subrayar que los nuevos modelos de gobernanza conllevan mayor complejidad de los procesos derivada de la voluntad de mayores consensos en las estrategias colectivas y mayor aprovechamiento de sinergias entre los diferentes agentes. Es necesario, por lo tanto, profundizar en el análisis de dinámicas de relación entre los distintos niveles de la administración, así como entre administración-sectores culturales, administración-ciudadanía. Y lo hacemos en dos planos: el estratégico y el de gestión.

Figura 3. Herramientas de concertación y gobernanza.

Estratégicas	Comisiones Interinstitucionales o Mixtas
	Consejos de la Cultura
	Reflexiones y Planes estratégicos
	Servicios de Información y Conocimiento
Gestión	Fórmulas públicas
	Fórmulas de colaboración público-privada
	Gestión participativa

Herramientas estratégicas

Son iniciativas que se gestan con vocación de sumar, de proyectar políticas y dibujar escenarios de futuro. Si respecto a los principios en los que se asientan hay acuerdo, las dificultades provienen de cuestiones como la representatividad, su carácter consultivo o ejecutivo, y la dotación de presupuesto que los acompaña.

Comisiones Interinstitucionales o Mixtas

Son órganos de coordinación vertical y horizontal de las políticas culturales de las distintas administraciones (gobierno, diputaciones, ayuntamientos). En Cataluña y en la CAE existen órganos de este tipo.

Consejos de la Cultura

Son espacios abiertos, de carácter generalmente consultivo, orientados a la reflexión, propuesta y debate. En el ámbito autonómico existen numerosos ejemplos (hasta nueve comunidades, incluida la CAE) y en el estatal existe el Consejo Estatal de las Artes Escénicas y la Música. Los dos únicos que tienen carácter ejecutivo son el CONCA y el Consello da Cultura Galega. Igualmente, en el ámbito internacional proliferan los Arts Councils. Cabe destacar que suelen tener carácter ejecutivo, que se orientan a implementar las políticas culturales (incluso en su diseño). Suelen ser órganos con personalidad jurídica propia.

Reflexiones y planes estratégicos

Abundan los ejemplos a cualquier escala. Uno de los más recientes es el Plan de Cultura de Navarra. Se ha extendido el modelo de reflexiones abiertas y muy participativas en las que los procesos de gobernanza son uno de los ejes. Su problema suele ser que no vayan acompañados de dotaciones presupuestarias suficientes para implementar los programas.

Servicios de información y conocimiento

Proveedores de herramientas de análisis y prospección sobre el sector, nutren el conjunto del sistema cultural. Desde esa posición, garantizan una concertación de calidad basada en información contextualizada y útil para la toma de decisiones fundamentada. Ayudan a proyectar políticas. El Observatorio es un ejemplo de este tipo de servicios.

Herramientas de gestión

Distinguimos entre las fórmulas de gestión siguiendo una gradación que depende del nivel de dependencia pública y del grado de participación de la ciudadanía en su gestión. Al respecto, puede consultarse el informe elaborado por el Observatorio sobre [Modelos de externalización y cogestión de equipamientos culturales](#).

Fórmulas públicas

Aquella en la que la propia administración asume el poder de decisión y utiliza sus propios recursos para la gestión del equipamiento o servicio bien por sus propios órganos, bien mediante un ente instrumental creado ad hoc como los Organismos Autónomos, las Fundaciones públicas y los Consorcios, o las sociedades mercantiles con capital íntegramente público. En la CAE, las administraciones vascas llevan a cabo su acción cultural bien a través de los departamentos o áreas de cultura, bien mediante las entidades intermedias que se han ido creando para dotarse de fórmulas de gestión más ágiles y autónomas. A título de ejemplo, la Estadística

de financiación y gasto público de la CAE incluyó en 2014 información sobre 54 organismos autónomos, sociedades públicas y fundaciones¹.

La característica común a todas ellas es que en ningún caso se externaliza la gestión global del servicio, sino que se limita a aspectos determinados. Por lo general, los servicios que se externalizan suelen tener contenidos específicos y especializados. Entre las ventajas de la gestión directa está la claridad y visibilidad de la responsabilidad de la gestión, el encaje con otras políticas públicas y la garantía de que los servicios lleguen a la mayor diversidad posible de la población.

Consortios interadministrativos. Son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas (minoritaria). Pueden realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos. Se constituyen como una organización independiente respecto de los entes que se asocian. En el caso de la cultura se suelen crear para los servicios de museos estratégicos (véase, por ejemplo, el MACBA). A destacar la tradición catalana de creación de consorcios.

Fundaciones y sociedades públicas (propias o participadas). En este caso, su condición de públicas depende fundamentalmente de que la aportación mayoritaria, directa o indirecta, corresponda a la administración; que su patrimonio sea mayoritariamente público; que la mayoría de derechos de voto de su patronato, en el caso de las fundaciones, corresponda a representantes del sector público, y, en el caso de las sociedades públicas, de los integrantes del consejo de administración.

Fórmulas de colaboración público-privada

Su gestión suele ser indirecta, mediante la que el servicio público se presta a través de un tercero. La titularidad del servicio sigue perteneciendo a la Administración, pero su gestión y explotación pasa a manos privadas, bien a empresas o a entidades sin ánimo de lucro. Las modalidades concretas de contratación que enumera la ley son la concesión, la gestión interesada, el concierto y la sociedad de economía mixta.

Sociedades y Fundaciones mixtas. la manera más sencilla de definir las es como formas de gestión indirecta de los servicios públicos. En el caso de las Sociedades, es necesario que el servicio tenga un contenido económico, sea susceptible de explotación por particulares. Tienen singularidades respecto al resto de sociedades debido a la presencia de un ente público, incluso si no tiene la mayoría del capital. La razón se debe a la vinculación del objeto social con el servicio público y el interés general.

Gestión participativa

Es el modelo más abierto posible, reflejo de la tendencia de las políticas culturales a promover la participación ciudadana como elemento de proximidad y de fomento de la corresponsabilidad. El grado máximo es la denominada participación directa, fórmula en la que asociaciones, entidades y ciudadanos individuales pueden intervenir directamente en la gestión de las actividades y servicios. Tienen responsabilidad en el diseño de la programación, la organización del equipamiento, la utilización de los espacios y la distribución de los recursos disponibles. Esta vía puede aplicarse también en los casos de gestión indirecta en que todo el equipamiento recae sobre una entidad.

¹ Dependientes o participadas al 100 % por una o varias administraciones. Se incluyen también las entidades con participación pública que han recibido transferencias de la administración superiores a 500.000 euros.

2.2 Instrumentos de intervención

Los instrumentos que utiliza la administración para desarrollar sus políticas culturales pueden agruparse en cuatro grandes familias: la provisión directa, las ayudas económicas (directas e indirectas), los incentivos fiscales y la regulación.

Las dos primeras son las principales en nuestro contexto. Por una parte, la administración es una gran proveedora de servicios culturales de todo tipo, desde formación especializada a bibliotecas, museos y archivos, pasando por equipamientos de todo tipo y programación escénica. Son sólo unos pocos ejemplos. Por otra parte, las ayudas económicas continúan siendo el motor del apoyo al sector, bien de manera directa, mediante becas y subvenciones, bien mediante vías indirectas facilitando el acceso a la financiación, ofreciendo apoyo logístico o asesoría. Los incentivos fiscales, aunque existen, son complementarios a estas herramientas; y respecto a la regulación, la cultura no es objeto de leyes generales como sucede en otros ámbitos.

Figura 4. Instrumentos de intervención de las políticas culturales.

Provisión	La administración presta servicios directamente
Ayudas económicas directas	Subvenciones
	Becas
	Premios
	Incentivos al consumo
Ayudas económicas indirectas	Instrumentos de financiación
	Asesoría, orientación y acompañamiento empresarial
	Ayudas en especie
Incentivos fiscales	Deducciones a particulares a través del IVA y el IRPF
	Deducciones a empresas a través del Impuesto de Sociedades
Regulación	Legislación y normativa

Provisión de bienes y servicios

Esta es la fórmula predominante en el modelo del estado arquitecto, propio de las políticas culturales continentales europeas. La acción política se lleva a cabo mediante departamentos de cultura, órganos administrativos liderados por responsables políticos que cuentan con personal funcionario y técnico a su cargo.

En el ámbito cultural, especialmente en las políticas locales, los servicios han aumentado de manera notoria. Su cercanía a la ciudadanía hace que sean receptores directos de sus demandas, lo que, unido a su voluntad de ofrecer todo tipo de servicios, ha conducido a que el esfuerzo cultural que realizan en términos de gasto sea el más alto de los distintos niveles administrativos (en torno al 8% de su presupuesto en 2014). Se ha pasado en tres décadas de contar con la biblioteca, el archivo y poco más a ofrecer un catálogo de servicios amplio que incluye la gestión de varios equipamientos (polivalentes y de proximidad, especializados como los teatros...), programas de dinamización y mediación, programación escénica y musical regular, exposiciones, etc.

Las fórmulas de prestación de servicios públicos previstas en el ordenamiento jurídico parten de una división entre gestión directa e indirecta, como se ha señalado en el apartado anterior. La ampliación de los servicios culturales, acompañada de razones de índole organizativa y económica, ha generado un desplazamiento en el tipo de gestión que las administraciones públicas escogen para gestionarlos: se retira de la provisión directa de algunos de estos servicios y reorienta su actuación a la inspección de la gestión privada en la que se delega esa provisión.

Ayudas económicas directas

Respecto a las **subvenciones**, desde el punto de vista de su definición legal, se entiende por tales, toda disposición dineraria realizada por las Administraciones Públicas, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- _ Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. No significa que haya entrega gratuita o desinteresada, sino no devolutiva, siempre que se cumplan las finalidades. Esto la diferencia de otro tipo de ayudas como la figura crediticia o los avales de la administración.
- _ Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar.
- _ Que el beneficiario cumpla con las obligaciones materiales y formales fijadas.
- _ Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Cabe tener en cuenta que las transferencias internas o interadministrativas no sujetas a una finalidad específica y que financian la actividad global del receptor no deben considerarse subvenciones. Tampoco lo son los premios otorgados sin que el beneficiario lo haya solicitado previamente.

Existen dos tipos de subvenciones: las de concurrencia competitiva y las directas o nominativas. El procedimiento ordinario es la primera de ellas y las ayudas se conceden en base a un procedimiento en el que se comparan las solicitudes presentadas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria. Se concede a las solicitudes que obtienen mayor valoración. Y, dependiendo del procedimiento adoptado, pueden ser discrecionales, según lo determine una comisión de evaluación de acuerdo a los criterios establecidos previamente, o automáticas, cuando se basan en indicadores estadísticos que permiten el cálculo automático. Hoy por hoy, predominan las discrecionales. Las subvenciones nominativas deben estar previstas en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con una delimitación precisa, única y excluyente tanto de las personas beneficiarias como de su objeto. El instrumento para canalizarlas es el convenio.

Es importante destacar la idea en la que se apoyan las subvenciones públicas: su capacidad de aportar beneficios a la ciudadanía y al conjunto de la sociedad.

La selección de los ámbitos, los sectores a los que se otorgan, así como los criterios para su concesión responden a unos objetivos de una política cultural concreta. En este sentido, las subvenciones son uno de los principales instrumentos con que cuentan las administraciones públicas para llevar a cabo sus políticas a través del apoyo a agentes y acciones coherentes con los objetivos que persiguen en el desarrollo de su función pública.

Por último, subrayar una especificidad del uso de subvenciones en el ámbito cultural: además de usarse como instrumentos de políticas de promoción son esenciales para el mantenimiento y la sostenibilidad de los sectores culturales. A ellas se suma otra de las vías directas de sostenimiento del sector: la contratación directa, esencial en muchos de los sectores tradicionales de la cultura. Esta realidad hace que el apoyo a los sectores culturales esté asumido por las administraciones como un objetivo intrínseco en sus políticas culturales.

Respecto a las **becas o ayudas al estudio**, son una ayuda económica que se concede para iniciar o proseguir enseñanzas, por lo tanto, vinculadas necesariamente a la formación. Se califican como actividades prestacionales, no de fomento. Normalmente, la concesión de becas y ayudas al estudio se considera una actividad de estímulo económico como ayuda directa, con características similares a las subvenciones, aunque ocasionalmente pueden establecerse fórmulas de ayudas indirectas (exención del pago del importe de la matrícula). Se convocan y regulan mediante órdenes de convocatoria.

Los **premios** o reconocimientos que conceden las administraciones por méritos o servicios, se consideran acciones de fomento, normalmente suelen estar acompañados por entregas dinerarias y encajan en el concepto de subvención, aunque no se rijan igual. En ocasiones se acompañan de ayudas en especie. Respecto al procedimiento para su concesión, la casuística es variada: se conceden mediante convocatoria o sin ella.

Desde la perspectiva de las ayudas directas al consumo, cabe citar las políticas de **cheque** o de **bono**. Suponen una ayuda indirecta a la oferta por la vía del consumo. Existen modelos en los que el cheque dota de un presupuesto para gasto cultural sin coste para el consumidor y otros en los que se fijan aportaciones complementarias.

Ayudas económicas indirectas

Entre los incentivos indirectos se encuentran los distintos **instrumentos de financiación**, tanto de la deuda como de capital. La necesidad de un modelo de financiación específico para las industrias culturales y creativas deriva de su singularidad como sector económico. Su aportación a la economía de cualquier territorio desarrollado es clara, aunque buena parte de esta aportación es difícilmente cuantificable por estar basada en intangibles como el talento, la prescripción o el olfato para el éxito de los productos. Por el contrario, pueden hacerse grandes inversiones en producción que no vayan acompañadas de rentabilidad económica. Es un sector más impredecible y más arriesgado que otros en los que la inversión aporta escenarios de futuro más garantizados. Las entidades financieras prefieren operar en sectores que, a priori, ofrezcan más garantías de solvencia y que respondan mejor a sus criterios tradicionales.

Otra de las razones para que la administración promueva este tipo de herramientas es el sector se caracteriza por pequeñas empresas y emprendedores, poco familiarizados con las herramientas empresariales y con poco tiempo para poder dedicarse a las tareas de gestión.

En este sentido, los instrumentos de financiación apoyados por la administración son una vía de actuación indirecta en la que juega un papel de avalista y de facilitador, no de prestamista. En síntesis, la administración puede ayudar a:

- _Avalar: facilitan el acceso a la financiación privada ya que la entidad bancaria o financiera y la Administración comparten el riesgo de la financiación de un proyecto creativo. Existen distintos tipos de garantías.
- _Financiar la deuda: facilitando el acceso a la financiación a través de préstamos o micro-créditos. Es una forma para que las empresas obtengan el capital que necesitan para abrir y operar un negocio existente.
- _Financiar el capital: siendo poco habitual entre las empresas culturales y creativas. Las vías para este tipo de financiación son: a través del capital riesgo (sociedades anónimas que se dedican a invertir sus propios recursos en la financiación temporal de pymes, generalmente innovadoras), o a través de inversores privados (*business angels*) interesados en respaldar y participar en nuevos negocios.

Aunque minoritaria en nuestro contexto en términos de volumen de recursos públicos destinados, es importante para facilitar futuros escenarios con un sector menos dependiente y más emancipado de la intervención pública. En este sentido, cabe destacar el plan de ayudas para pymes y autónomos lanzado por el Gobierno Vasco, Elkargi SGR y Triodos Bank en 2016, destinado a la financiación de proyectos culturales y creativos. Se financian en condiciones preferentes, desde el Euribor +1%, en operaciones de liquidez y de circulante, y hasta 15 años de plazo de amortización.

Existen otra serie de instrumentos de ayudas indirectas como son la **asesoría, orientación y acompañamiento empresarial**. Se suelen centrar en aspectos financieros, comerciales y fiscales, temas sobre los que se organizan sesiones de consultoría, asesoramiento o formación (talleres, sesiones de trabajo en grupo, conferencias, seminarios, etc.) vinculados a la realización de planes de negocio; fórmulas de financiación; internacionalización y apertura de nuevos mercados. A destacar también en esta línea el programa KSI berritzaile del Gobierno Vasco, cuyo objetivo es crear y desarrollar espacios de oportunidad para nuevos proyectos en tres ejes de actuación: innovación tecnológica, innovación de modelo organizativo y capacitación financiera de empresas. El programa es fruto de la colaboración interdepartamental (Departamento de Cultura y Política Lingüística, Lehendakaritza y el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras), está en el entorno del Plan Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación (PVCTI), y su evaluación y seguimiento se realiza a través del Grupo de Pilotaje RIS3 de las Industrias Culturales y Creativas. Participan en el desarrollo de los ejes del programa Tecnalia, Vicomtech, Euskalit, Elkargi e Innobasque.

Para ahondar en las fórmulas de asesoría y orientación puede consultarse el informe sobre **El acompañamiento público a las empresas culturales**, publicado por el Observatorio en 2014.

Por último, otro de los mecanismos de ayudas indirectas son las denominadas **ayudas en especie**, entregas de bienes, derechos o servicios que la administración hace a favor del beneficiario. No son dinerarias, pero evitan un desembolso.

Incentivos fiscales

Son la fórmula característica del modelo de estado facilitador de raíz estadounidense, aunque se aplica también en otros contextos, incluida Francia. En todo caso, cabe señalar que no es fácil cuantificar la aportación de los Estados a la cultura mediante esta vía. Entre las ventajas de los incentivos fiscales destacan dos cuestiones: que no minusvalora los productos culturales (frente al riesgo que suponen en este sentido las políticas de precio), y que es compatible con otras estrategias de precios, descuentos, o bonos.

En el caso español, existen diversas excepciones, deducciones o desgravaciones fiscales cuyo objetivo es apoyar actividades, bienes o servicios beneficiosos para la sociedad. Se aplican al IVA, el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades, y el de No Residentes. Señala Lluís Bonet que, hasta 2012, la aportación a la cultura de la administración central mediante esta fórmula fue mayor que el gasto público directo.

El IVA es un impuesto asimétrico en el ámbito de la cultura (del 4% al 21%), cuya subida en 2012 generó una amplia protesta en el sector. Posteriormente se ha ido rebajando del 21% al 10% en las entradas de espectáculos en vivo (2017) y se ha anunciado una rebaja similar en las entradas de cine en 2018.

En relación al IRPF, a partir de la reforma fiscal realizada en 2015 se incrementan las deducciones fiscales vinculadas al mecenazgo (pasan del 25% al 30% a aplicar en 2016), se pretende potenciar el micromecenazgo (en los primeros 150 euros se aplica un tipo del 75% y en los restantes un tipo general del 30%). Y, por último, las aportaciones a un mismo beneficiario que se realizan durante tres o más ejercicios consecutivos con cuantías iguales o superiores al ejercicio anterior tienen un 5% de deducción adicional (35%).

Respecto al Impuesto de Sociedades, esa reforma bonifica la fidelización de los inversores con cinco puntos, hasta el 40% en 2016. Se mejoran las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas y series audiovisuales tanto españolas (20% sobre el primer millón de euros y del 18% sobre el exceso, hasta

los 3 millones), como en gastos de ejecución de inversiones extranjeras. Además, añade una nueva deducción a la producción y exhibición de espectáculos en vivo (artes escénicas y música) del 20% hasta un máximo de 500.000 euros por ejercicio.

En el ámbito autonómico, Andalucía, Asturias, Baleares, La Rioja, Valencia y Navarra están estudiando o tienen en vigor políticas específicas de deducciones del consumo cultural.

En Euskadi, las deducciones que se aplican en el ámbito de la cultura afectan a las actuaciones para la protección y difusión del patrimonio (15% del importe de las inversiones o gastos incurridos), así como por inversiones en producciones cinematográficas y en edición de libros (5% de la inversión en la edición de los libros). En la producción audiovisual, las tres Haciendas Forales ofrecen una desgravación del 30% sobre el Impuesto de Sociedades por invertir en la producción audiovisual, superior a la que se aplica en el Estado.

Por último, señalar el reciente decreto de la Diputación Foral de Bizkaia (2018), que recoge los incentivos fiscales de apoyo a actividades prioritarias para particulares y empresas. Entre ellas se incluyen el patrimonio cultural, la difusión cultural, además de la promoción del euskera, el deporte y la juventud. Según esta Norma Foral, las cantidades aportadas se consideran como un gasto deducible en la determinación de la base imponible del Impuesto de Sociedades, de No Residentes o del IRPF, para las personas que realizan actividades empresariales y dan derecho a una deducción en cuota del 18%. Por su parte, el resto de las personas físicas tienen derecho a la aplicación de una deducción en el IRPF del 30% de estas cantidades.

Regulación

En materia de cultura no existen leyes generales a nivel estatal. La norma más general, es la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español (LPHE). En el ámbito sectorial existen las leyes de la Lectura, el libro y las bibliotecas (Ley 10/2007) y la Ley del Cine (Ley 55/2007). Hay que citar también la legislación en materia

de protección intelectual (Ley 23/2006) porque su objeto son los contenidos culturales, concretamente, las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible.

El patrimonio es, dentro de los sectores culturales, el más regulado. Euskadi fue una de las comunidades pioneras en aprobar una ley que garantizase la defensa, enriquecimiento, difusión y fomento de su patrimonio cultural, gracias a la aprobación de la Ley 7/1990 del Patrimonio Cultural Vasco. Hay un proyecto de Ley que pretende adaptarse a la evolución que el concepto de patrimonio cultural ha experimentado en los últimos años (incluyendo el inmaterial), así como mejorar su gestión integral, su investigación, conservación y difusión. Además, cuenta con legislación propia de museos y bibliotecas (Ley 7/2006 y Ley 11/2007, respectivamente).

Respecto a la prestación de servicios culturales, la única obligatoriedad la marca la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, que afecta a los servicios municipales de bibliotecas en todas las poblaciones con más de 5000 habitantes.

Como elementos novedosos en los últimos años cabe destacar dos temas: el estatuto del artista y los derechos culturales. Respecto al estatuto del artista, es un tema recurrente que se está tratando de regular tomando como ejemplo la iniciativa francesa. En 2017 se creó una subcomisión en el Congreso para su redacción.

Por otra parte, se están dando intentos por avanzar en la definición de derechos culturales dispersos en los distintos instrumentos internacionales que los reconocen. Al respecto, la Declaración de Friburgo de Derechos Culturales (2007) refleja el esfuerzo por sistematizar y enunciar estos derechos. Al hilo de esta corriente, se están gestando iniciativas para legislar el derecho a la cultura, el derecho a participar en la vida cultural y dentro de éste, el derecho al acceso a la cultura. Son textos normativos generales de vocación universal y se plantean como leyes de garantías que pretenden concretar los derechos culturales. El ejemplo más reciente es el promovido por el Gobierno de Navarra en torno a los derechos culturales.

Como se ve, la cultura es un ámbito poco regulado. En todo caso, la cuestión no es solo que existan leyes, sino contar con desarrollos reglamentarios posteriores para que estas leyes puedan aplicarse.

2.3_ Aplicación de los instrumentos en la cadena de valor

Se resumen a continuación las distintas herramientas de acuerdo a su uso en la cadena de valor.

Figura 5. Instrumentos de políticas culturales según la cadena de valor.

Instrumentos	Formación	Creación	Producción	Distribución/comercio	Exhibición /programación	Consumo	Preservación
Provisión directa	Escuelas y centros especializados (música y teatro)	Fábricas de creación	Incubadoras, viveros		Equipamientos especializados y polivalentes Redes, circuitos y festivales		Servicios de patrimonio
Ayudas económicas directas	Becas	Subvenciones Residencias Premios	Subvenciones		Subvenciones	Descuentos Bonos, cheques	
Ayudas económicas indirectas		Residencias Asesoría En especie	Avales Préstamos Financiación de capital Asesoría En especie	Asesoría En especie (ferias)			
Incentivos fiscales		Desgravaciones a donaciones	Desgravaciones por inversión en producción (Impuesto Sociedades)		Desgravaciones por inversión en exhibición (Impuesto Sociedades)	Desgravaciones a particulares (IVA e IRPF)	Desgravaciones a donaciones
Regulación		Estatuto del artista	Leyes sectoriales (cine, libro)	Leyes sectoriales (cine, libro)			Ley Patrimonio Leyes museos y bibliotecas Ley Protección Intelectual

Del análisis de las herramientas de intervención en la cadena de valor, destacan cuatro reflexiones.

La primera de ellas es que las herramientas inciden más por el lado de la oferta que de la demanda. A simple vista, se advierte el predominio de los instrumentos en los ámbitos de la creación, producción, distribución y exhibición. Si se hace un repaso a cada tipo de instrumento, la provisión de servicios culturales a la población se asienta en la tradición de la democratización de la cultura. Sumada a la necesidad de preservar el legado común del que se ocupan los servicios de patrimonio, ha supuesto un conjunto de servicios públicos cuyo objetivo principal es hacer llegar la cultura a la población. Sin duda, las ayudas económicas, bien sean directas o indirectas, tienen como destinatario principal el sector. Así, artistas y creadores, de un lado, así como las empresas productoras, centran la mayor parte de las ayudas y programas de apoyo. Está por realizar una reflexión en profundidad desde lo público sobre la necesidad de continuar poniendo el acento en la oferta.

Desde la perspectiva de la demanda, la cuestión no es sólo si se interviene menos, sino cómo se actúa. Las iniciativas de rebajas de precios, de bonos, etc. acostumbran a ser puntuales y generalistas. Qué decir sobre los incentivos fiscales, intentos tímidos hasta el momento en nuestro contexto. No obstante, es preciso puntualizar el interés creciente de las instituciones culturales por llevar a cabo políticas de públicos cada vez más incisivas y más ambiciosas. Conscientes de la importancia de ampliar, profundizar y enriquecer su relación con los públicos, existen iniciativas interesantes con planteamientos más transversales. Un ejemplo podrían ser los programas de residencias cuyo objetivo es precisamente el trabajo con los públicos. Son programas destinados a la creación y a la producción, pero que tienen integrado al público desde su concepción. En el terreno fiscal también se está tratando de avanzar en este tema.

La segunda reflexión gira en torno a los eslabones de la cadena de valor más apoyados. Hasta hace unos años, los apoyos públicos se dirigían principalmente a las industrias culturales, especialmente a la producción. La creación era asumida como parte integrante de la producción, que tiraba de ella al trasladarla al mercado. Las administraciones públicas han tomado conciencia de la importancia de apoyar la creación si se pretende crear un caldo de cultivo abierto y plural en el que las

propuestas más experimentales y alejadas del mercado tengan su sitio. Los programas de fábricas de creación, las ayudas específicas destinadas a la creación, las residencias, la internacionalización de artistas, etc. reflejan esta sensibilidad.

La tercera reflexión se centra en la ampliación de herramientas derivada por la extensión del sector cultural hacia las industrias creativas. Sus características más “industriales” están favoreciendo que se incorporen herramientas poco exploradas tradicionalmente en la cultura. Nos referimos a los instrumentos de financiación y los programas de acompañamiento a empresas, fundamentalmente. Los nuevos sectores añadidos traen consigo nuevas necesidades que, aunque estuviesen también presentes en los sectores culturales, facilitan la toma de conciencia y la implicación por parte de departamentos distintos a los culturales, acostumbrados a manejar estas herramientas. Así, áreas como industria o promoción económica no sólo abren sus programas a los sectores culturales y creativos, sino que se implican junto a los departamentos culturales en la implantación de programas de apoyo de carácter transversal. Cabe esperar que esta tendencia anime también a los departamentos de hacienda a poner en marcha medidas que apoyen más a la cultura.

Por último, señalar también que esta tendencia a mirar las políticas desde perspectivas más transversales tiene eco en el terreno regulador. Empiezan a asomar leyes de derechos culturales, aparecen intentos de legislar cuestiones como el acceso a la cultura, se incorporan miradas sobre el valor público de la cultura. En realidad, es una vuelta a las cuestiones básicas, pero desde la experiencia del camino recorrido y con la convicción de que, aunque las políticas públicas tienen objetivos específicos (sectoriales, según la cadena de valor, etc.), es necesaria una visión de conjunto que permita equilibrarlas.

3_Referencias

BONET, LL. Y NÉGRER, E. (2011). “La tension estandarizacion-diferenciacion en las politicas culturales. El caso de España y Francia”. Instituto Nacional De Administracion Publica INAP, Gestion Y Analisis de Politicas Publicas Nueva época, pp.53-75.

BONET, LL. Beneficios fiscales a la cultura: IVA, IRPF e IS. Disponible en: <http://luisbonet.blogspot.com.es/2014/01/beneficios-fiscales-la-cultura-iva-irpf.html>

CHARTRAND, H. AND MCCAUGHEY, C. (1985) “The Arm’s Lenght Principle and the Arts: An International Perspective-Past, Present and Future”. Canada Council for the Arts.

FERNÁNDEZ DE LEÓN, J. (2017). “¿Para qué sirve la longitud del brazo? Una aproximación al origen de las políticas culturales en el mundo anglosajón”. Periférica, 173-181.

MADDEN, CH. (2009). “La Independencia de la Financiación Gubernamental de las Artes Una Revisión Crítica”. FICAAC -INFORME D’ART NO 9.

MATARASSO, F. AND LANDRY, CH. (1999) “Balancing act: twenty-one strategic dilemmas in cultural policy”. Cultural Policies Research and Development Unit Policy Note No. 4 Council of Europe Publishing.

OBSERVATORIO VASCO DE LA CULTURA (2014). “El acompañamiento público a las empresas culturales”.
Disponible en: http://www.kultura.ejgv.euskadi.eus/r46-19803/es/contenidos/informacion/keb_argit_laguntz_publico_2014/es_def/index.shtml

OBSERVATORIO VASCO DE LA CULTURA (2012). “Modelos de externalización y cogestión de equipamientos culturales”.
Disponible en: http://www.kultura.ejgv.euskadi.eus/r46-kebeduki/es/contenidos/informacion/keb_publicaciones_ekipamenduak/es_def/index.shtml

SCHUSTER, M. (2001). Who Should Pay (for the Arts and Culture)? Who Sould Decide? And What Difference Should It Make?. L. Rothfield, ed. Unsetting Sensation. Arts Policy Lessons from the Brookling Museum o Art Controversy, Rutgers University Press, New Brunswick.



Modelos de políticas culturales



Kulturaren
Euskal Behatokia
Observatorio Vasco
de la Cultura



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

KULTURA ETA HIZKUNTZA
POLITIKA SAILA

DEPARTAMENTO DE CULTURA
Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA