

La modernización de la gestión pública de la cultura. Análisis comparado del caso de los equipamientos culturales de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid

Juan Arturo Rubio Arostegui
Universidad Antonio de Nebrija
jrubioa@nebrija.es

Joaquim Rius Ulldemolins
Universidad de Barcelona
joaquim.rius@ub.edu

Resumen

En el marco de la actual reducción de los presupuestos públicos dedicados a cultura, ha surgido el debate en torno a la necesidad de aumentar la sostenibilidad de los equipamientos culturales. No obstante, los autores plantean que ello requiere una modernización del modelo de gestión de los equipamientos culturales: la agencialización, la contractualización de las relaciones entre las administraciones públicas y los equipamientos culturales y la evaluación de sus resultados e impactos. A partir del análisis de dos países pioneros en este proceso, Inglaterra y Francia, el artículo se centra en el análisis comparativo de los procesos de modernización de la gestión de los equipamientos culturales en la Comunidad Autónoma de Madrid y la de Cataluña. La conclusión es que las diferencias entre estas dos comunidades se deben a las diferencias del contexto político-administrativo, esto es, al modelo de gestión de las políticas culturales. Asimismo, en ambos casos, el reto de modernización de la gestión de los equipamientos culturales no solo debe implicar cambios de gestión económica, sino un cambio en la tutela y en la misión, que debe orientarse hacia la creación de valor público.

Palabras clave

Política cultural, nueva gestión pública, agencialización, contratos programa, equipamientos culturales.

The modernization of cultural public management. Comparative analysis of the case of cultural facilities in autonomous communities of Catalonia and Madrid

Abstract

In the context of the current reduction of public budgets devoted to culture, the debate has emerged around the need to increase the sustainability of cultural facilities. However, the authors argue that this requires a modernization of public management model of culture, similar to that being developed in other areas of governance: the agencification and performance contracting between the public and cultural facilities. From the analysis of two countries in this process, England and France, the article focuses on the comparative analysis of the modernization of the management of cultural facilities in the Autonomous Community of Madrid and the Catalonia. The conclusion is that the differences between these two communities are due to differences in political-administrative and management model of cultural policy. And in both cases, the challenge of modernizing the public administration of culture should not only involve changes in economic management but a change of custody and the mission of these facilities, more oriented to the creation of public value.

Keywords

Cultural policy, new public management, agencification, performance contracts, cultural facilities.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales retos de la política cultural actual es la modernización de los grandes equipamientos culturales. Este tipo de equipamientos ha crecido en número y en presupuesto durante los últimos veinte años en España, en general, sin una planificación previa (Martínez y Rius, 2010). Ello ha tenido como consecuencia un incremento constante en números absolutos de los recursos absorbidos por los equipamientos. No obstante, a causa de la crisis económica iniciada en 2007 y la consecuente disminución de los recursos de las administraciones públicas, se ha producido una significativa reducción de los gastos culturales. En este contexto, los responsables de las políticas culturales se están enfrentando al reto de gestionar los equipamientos culturales con un presupuesto menor.

La urgencia en disminuir a corto plazo las transferencias corrientes a estos equipamientos topa, no obstante, con la rigidez de sus estructuras y el alto porcentaje de los recursos dedicados a infraestructura y recursos humanos (Coppinger *et al.*, 2007). Ello supone una reducción de los recursos dedicados a la actividad y una amenaza al cumplimiento, por lo tanto, de la misión del equipamiento cultural como agencia pública. Si a lo expuesto unimos la dependencia de los equipamientos culturales, en general muy alta, de las transferencias directas o indirectas de los presupuestos públicos, el desafío que se plantea no solo a corto plazo, sino a largo plazo se centra en aumentar la sostenibilidad y disminuir la dependencia de los equipamientos culturales respecto a la administración pública.

Los análisis tanto desde el campo académico (Colomer, 2011) como desde la propia administración pública (Ministerio de Cultura, 2010 a) coinciden en destacar que el gasto de los equipamientos culturales no es asumible por parte de las administraciones públicas como consecuencia del cambio de las condiciones históricas, políticas y económicas que posibilitaron la creación de los equipamientos culturales. Así, llegamos a la conclusión de que es necesario y urgente aumentar los ingresos propios y articular nuevas fórmulas de cooperación público-privada.

No obstante, entendemos que para aumentar esta sostenibilidad o para posibilitar la participación del sector privado (lucrativo o tercer sector) no es suficiente articular planes a corto plazo, sino que es necesario concebir un proceso de modernización de la gestión a largo plazo. Y este no es un proceso rápido ni libre de dificultades, sino que requiere, de acuerdo con los casos analizados en otros países, cambios estructurales en dos sentidos: en primer lugar, se debe dotar de autonomía de gestión a la dirección de estas instituciones públicas, es decir, agencializar en la terminología de la ciencia política (Talbot *et al.*, 2000), para que puedan desarrollar estrategias que aporten recursos propios y doten de sostenibilidad a las infraestructuras culturales. En segundo lugar, el proceso de agencialización debe ir acompañado necesariamente de la modernización de la tutela pública en el sentido de pasar de un control *ex ante*, focalizando la fiscalización económica, a un control *ex post* basado en los resultados (*outputs*) y los impactos (*outcomes*).

Ambos procesos han sido impulsados desde los años noventa a partir de la herramienta del contrato programa entre las administraciones públicas y los equipamientos culturales. Un proceso que se ha desarrollado en diferentes países europeos y que en España ha llegado muy recientemente y ha sido de aplicación muy desigual en el territorio. En este sentido, podemos observar la existencia de una tensión entre estandarización y diferenciación de la política cultural a nivel europeo en general y en el estado español en particular, tal como observan Bonet y Négrier (2011). Estos autores constatan que, en España, existe una tendencia a avanzar hacia un modelo de política cultural de tipo liberal, si bien hay una diferencia profunda entre las distintas comunidades autónomas, tal como hacemos constar en este artículo.

En este trabajo pretendemos comparar la evolución de estos procesos de modernización en el caso de dos comunidades autónomas: Cataluña y Madrid¹. En los dos casos evaluaremos de forma comparada los procesos de agencialización, la aparición de los contratos programa y su orientación hacia resultados evaluables. Ello nos permitirá mostrar, de manera indirecta, las diferencias de la política cultural de ambos territorios.

Más allá de un ejercicio descriptivo, con este artículo se pretende interpretar las diferencias encontradas en el grado de modernización de la gestión pública de los equipamientos culturales a partir de diferentes factores. En primer lugar, por el desigual grado de penetración de las orientaciones de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la administración pública, en general, y en la política cultural en particular. En segundo lugar, por las diferencias en el modelo de política cultural entre Cataluña y Madrid y las relaciones que se establecen entre el sector público y el sector privado. Y en tercer lugar, por las diferencias en la consideración de la política cultural como un elemento clave en el desarrollo social y económico en las dos comunidades.

Actualmente, existe una abundante literatura sobre los procesos de agencialización de la administración (Flinders y Smith, 1999; Talbot *et al.*, 2000; Pollit *et al.*, 2004) y la contractualización de las relaciones con sus organismos dependientes (Petrie, 1999; Verhoest, 2003; Vershuere, 2006). Menos atención ha recibido el proceso de agencialización de las políticas culturales, la contractualización de las relaciones y la evaluación de los equipamientos culturales. Con la excepción de un estudio sobre los retos de la tutela en el Ministerio de Cultura de Francia (Coppinger *et al.*, 2007) y sobre la adaptación de los contratos programa al sector cultural en Flandes (Bouckaert *et al.*, 2002) no ha habido otros análisis de este fenómeno en el ámbito de la política cultural.

El artículo se basa en los trabajos de investigación previos sobre las políticas culturales (Rius, 2005; Rubio, 2008b y 2009); en la investigación desarrollada sobre

¹ En los dos casos, tomamos en consideración el marco de la comunidad autónoma como ámbito geográfico y no como nivel administrativo. Es decir, analizamos la gestión pública de los equipamientos culturales de todos los grandes equipamientos radicados en Madrid o en Cataluña, con independencia de si la titularidad depende del gobierno central, del gobierno autonómico o del local.

los contratos programa en el sector cultural (Rius, 2010) y en los resultados de la investigación comparativa en relación con las políticas culturales de las comunidades autónomas en el marco de un proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación².

En primer lugar, se presentarán los modelos de políticas culturales y su correlación con los diferentes tipos de gestión de los equipamientos culturales y se hará un repaso a la literatura académica más relevante y actualizada sobre los contratos programa en el marco de la Nueva Gestión Pública, con especial énfasis en su aplicación en el sector cultural. En segundo lugar, se presentará el origen y la extensión de los procesos de modernización de la gestión pública de los equipamientos culturales en dos países europeos (Inglaterra y Francia) representativos de dos modelos diferenciados de política cultural, lo que nos permitirá desarrollar el contexto en el que debemos situar los casos de estudio en España. Y, en tercer lugar, se analizará el caso de Madrid y Cataluña para observar el desigual desarrollo de los procesos de agencialización y contractualización de las relaciones y así situar este fenómeno en el contexto de las políticas culturales y su articulación entre el sector público y privado de la cultura. Finalmente, a partir de los casos estudiados, analizamos si el hecho de constatar diversos grados de modernización de la política cultural puede permitirnos explicar sus causas: las diferencias entre el contexto administrativo y las diferencias en el modelo de política cultural y otros factores causales que se tratan a lo largo del artículo.

2. MODELOS DE POLÍTICAS CULTURALES Y LA GESTIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS CULTURALES

Podemos afirmar que el modelo de políticas culturales se corresponde con un tipo de equipamientos culturales y con la determinación de su titularidad. Este hecho, a su vez, condiciona, como veremos en el siguiente apartado, el tipo de acuerdo contractual que establezca la administración con el equipamiento cultural. En sus estudios comparativos sobre los sistemas de política cultural que se implantan en los diferentes países occidentales, Zimmer y Toepler (1996, 1998) distinguen también tres modelos de políticas culturales siguiendo los tres modelos citados por Esping-Andersen (1993): el europeo-continental, el nórdico y el liberal o anglosajón. Según estos autores, en el modelo europeo-continental, de raíz absolutista, existe una estructura de instituciones artísticas orientadas a la excelencia que, al mismo tiempo, cuentan con una fuerte tradición de intervención pública. El caso paradigmático es el de Francia (Urfalino, 1996). En los países nórdicos, de acuerdo con las pautas generales del desarrollo del modelo socialdemócrata de estado del bienestar, la acción cultural del estado adquirió una gran dimensión y un papel muy predominante, pero su vocación no ha sido normativa ni jerarquizante, sino primordialmente universalista e igualitaria, siendo característicos de este modelo los centros culturales polivalentes. Por últi-

mo, en el modelo liberal, en ausencia de una tradición absolutista, el apoyo tradicional de las instituciones culturales ha estado en manos privadas. El mercado constituye en estos países el mecanismo de regulación de la vida cultural por excelencia y la intervención del estado es menor, tal y como sucede en Gran Bretaña.

Según Rodríguez Morató (2001), el caso del estado español es muy desigual en su territorio. Madrid es asimilable al modelo europeo-continental (Museo del Prado o Teatro Real), mientras que Barcelona se encuentra próxima al modelo liberal, con muchos equipamientos que, en su origen, eran de iniciativa privada (Gran Teatre del Liceu o Palau de la Música). Sin embargo, tal como plantea Moulin (1992), podemos constatar que aparecen tendencias de convergencia entre los diferentes modelos. La aparición de los contratos-programa en países de diversos modelos de políticas culturales sería, según nuestra hipótesis, una evidencia de la tendencia a la convergencia entre modelos a partir de la teoría del isomorfismo institucional de carácter mimético (DiMaggio y Powell, 1991), que se da en las políticas culturales.

A pesar de que existen algunos estudios que construyen una tipología de los diferentes tipos de modelos de gestión de los equipamientos culturales (Lord y Lord, 1998), estos no establecen una relación entre modelos de política cultural y modelos de gestión³. Aun así, siguiendo los modelos de política cultural planteados anteriormente (Zimmer y Toepler, 1996), podemos construir un tipo ideal de equipamientos culturales de tipo europeo-continental o liberal-anglosajón, como el que presentamos a continuación.

TABLA 1

Modelos de política cultural y tipo ideal de equipamientos culturales

	Modelo continental	Modelo liberal
Titularidad edificio	Sector público	Tercer sector
Titularidad gestión	Gestión directa u organismo autónomo	Organización sin ánimo de lucro
Titularidad colección	Sector público	Tercer sector
Patronato	Representantes institucionales	Patronos independientes
Financiación pública	Partida presupuestaria	Contrato programa
Forma tutela pública	Control directo	Control por resultados

Fuente: Elaboración propia a partir de Lord y Lord (1998) y Zimmer y Toepler (1996).

³ Existe una abundante literatura que analiza desde el punto de vista institucional y económico las diferentes fórmulas de gestión según su proximidad al sector público o al sector privado. Por ejemplo, Lord y Lord (1998) analizan cuatro modelos diferentes: dependencia orgánica de la administración pública, dependencia de la administración pública con autonomía de gestión, organización sin fines de lucro o entidad privada. A pesar de la utilidad de esta tipología, estos autores no analizan las correspondencias entre un modelo de gestión y un modelo de políticas culturales.

A partir de lo que hemos expuesto anteriormente, podemos deducir que el modelo predominante de los equipamientos culturales en el contexto de políticas culturales europeo-continental es el de titularidad pública con gestión directa o a partir de organismos dependientes de las administraciones públicas. Fuertemente subvencionados, su gestión está controlada directamente por los representantes públicos que, entre otras facultades, nombran al director. Si bien se ejerce un claro control *ex ante* por parte del Ministerio de Economía, la dirección de la actividad del equipamiento es potestad del director artístico y no se suelen establecer objetivos de gestión e impacto social. La falta de control *ex post* y la fórmula de financiación por partida presupuestaria fija, desincentiva la innovación y el incremento de ingresos propios (Frey y Meier, 2002). Este suele ser el modelo de las instituciones culturales de países europeo-continental (Coppinger *et al.*, 2007), aunque también es el modelo de las instituciones culturales en algunos países mediterráneos como Italia (Fedeli y Santoni, 2006) o, en parte, en España como veremos en este artículo.

En el modelo liberal-anglosajón, por el contrario, nos encontraríamos con equipamientos culturales de titularidad privada (mayoritariamente en el sector no lucrativo), con órganos de gestión autónomos respecto de las administraciones públicas. Su equipo directivo, apoyado por un patronato capacitado e independiente, conseguiría más ingresos propios provenientes de la taquilla, el mecenazgo y el patrocinio. Por lo tanto, la titularidad y la gestión de este tipo de equipamientos es privado *non-for-profit*, aunque muchos de ellos, como es el caso de Gran Bretaña, reciben fondos del gobierno o de sus agencias como los consejos de las artes (DCMS, 2009). En el caso británico, la vinculación entre la administración pública o sus consejos de las artes y los equipamientos culturales se establece a partir de los acuerdos de financiación que otorgan una mayor autonomía de gestión a cambio de establecer unos indicadores de resultados, a partir de los cuales el gobierno evalúa su contribución al desarrollo económico o la integración social (Belfiore, 2004).

Este sería, desde nuestro punto de vista, el esquema preexistente en el que se encontrarían los intentos de modernización del estado a partir de las reformas englobadas dentro de la Nueva Gestión Pública (NGP), entre las que se encontraría la aplicación de los contratos programa y que, como veremos a continuación, intentan hacer evolucionar el modelo europeo-continental hacia parámetros parecidos al modelo liberal.

3. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, CONTRATOS PROGRAMA Y EVALUACIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS CULTURALES

Desde los años setenta se pone en evidencia la crisis del modelo burocrático de la administración pública y se hace evidente la necesidad de la reforma de la Administración Pública Tradicional (APT). El conjunto de políticas y programas de reforma se ha llamado NGP, que engloba diferentes instrumentos para conseguir

tal modernización: la evaluación por resultados, la agencialización, la dirección por objetivos, la externalización de los servicios, los programas de calidad y los contratos programa (Brugué y Gallego, 2003). Estas orientaciones acabarán impregnando la concepción de las políticas culturales y la gestión de los equipamientos culturales en dos sentidos: en primer lugar, en el modelo liberal de políticas culturales se ha acentuado el proceso de agencialización de los equipamientos culturales, es decir, se les ha otorgado una libertad creciente de gestión a cambio de marcarles desde las administraciones públicas unos objetivos de carácter público. Estos objetivos se han fijado habitualmente en su potencial contribución al desarrollo económico social o a la cohesión social (Bianchini, 1993; Belfiore, 2004). En el marco de este proceso de agencialización, los contratos programa han sido el instrumento para formular el encargo y la metodología para evaluar, monitorizar e incentivar su cumplimiento (Petrie, 1999). En segundo lugar, se busca una alternativa al tradicional control directo o *ex ante*, considerado ineficaz (Verhoest, 2003), a través del potenciamiento de la tutela estratégica y del control por resultados o *ex post* (Ver-shuere, 2006).

Los procesos de agencialización del sector cultural han sido complejos y tardíos debido a una institucionalización relativamente reciente de las políticas culturales (Urfalino, 1996). Sus equipamientos culturales son entidades difícilmente agencializables porque la mayoría operan en un sector fuertemente subvencionado y porque la definición de sus objetivos y formas de evaluación ha sido tradicionalmente vaga (Schuster, 1996). No obstante, desde los años noventa vemos en diversos países europeos una tendencia a la reforma del modelo de gestión de los equipamientos culturales, como veremos a continuación en el caso de Inglaterra y Francia.

4. ORIGEN Y EXTENSIÓN DE LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS CULTURALES PÚBLICOS

Inglaterra: el caso más avanzado de modernización de la gestión pública de la cultura en Europa

Antes de abordar el análisis de los casos de Cataluña y Madrid, entendemos que es necesario situar su origen y su extensión en diversos países europeos. Por ello es necesario empezar por Inglaterra, el país precursor de la agencialización y contractualización de las relaciones entre las administraciones culturales.

En Inglaterra, desde los años ochenta, se han creado numerosos organismos autónomos (oficialmente llamados *Non-Departmental Public Body*, NDPB) que operan como un ente implementador de la política pública (Cabinet Office, 1997). El *Department of Culture, Media and Sport* (DCMS) del Reino Unido tiene 57 organismos dependientes (*Non-Departmental Public Bodies*) que absorben el 95% del gasto total (Farrugia y O'Connell, 2009). La relación entre el DCMS y los NDPB es, según el DCMS, un equilibrio entre independencia y responsabilización (DCMS, 2009). Nos encontra-

mos, por lo tanto, con una administración cultural fuertemente agencializada, en la que los equipamientos culturales cuentan con una amplia autonomía para gestionar los recursos económicos y humanos.

A cambio de esta fuerte agencialización y autonomía de gestión se establecen unos acuerdos de financiación (*funding agreement*, FA) equivalentes a los contratos programa. Estos FA tienen una duración de tres años y son acordados por el DCMS y por el equipamiento cultural. Ahora bien, gran parte del apoyo financiero a los equipamientos culturales no se ejerce mediante este mecanismo, sino que viene gestionado por el *Arts Council England* (ACE), que dispone de un programa, el *National Portfolio Organisations*, mediante el cual aporta medios públicos a los grandes equipamientos culturales a cambio de una evaluación de la calidad artística de las actividades, las buenas prácticas de gestión y el nivel de compromiso social de la organización (ACE, 2010).

Este alto nivel de autonomía de gestión, combinado con la evaluación por parte de las administraciones públicas de los resultados de la actividad y de los impactos sociales (Belfiore, 2004) ha favorecido que los equipamientos culturales hayan modernizado su modelo de gestión hasta el punto de constituir actualmente, desde nuestro punto de vista, uno de los referentes a nivel europeo. Un modelo de gestión que se traduce en unos niveles de autofinanciación muy altos. Por ejemplo, en 2009 la autofinanciación fue del 44% en el *British Museum*, del 72% en la *Royal Opera House*, del 55% en el *National Theatre* (55%) y del 42% en el *Southbank Centre* (DCMS, 2009; ACE, 2009). Esta gran capacidad de generar ingresos propios muy elevados, en comparación con las instituciones culturales equivalentes de Francia o España, sin disminuir la calidad de su producción artística se explica a partir de la eficiencia en la gestión de los recursos, la capacidad de fidelizar a una gran diversidad de públicos y a una elevada capacidad de captar mecenazgo privado (en el caso de la *Royal Opera House*, por ejemplo, supone el 35% de los ingresos totales) a partir de la incorporación de miembros de la sociedad civil en sus órganos de gobierno (*board of trustees*).

Francia: avances y dificultades del proceso de reforma de la gestión de los equipamientos culturales

En Francia encontramos un contexto institucional caracterizado por una fuerte intervención estatal en el campo cultural y una larga tradición de gestión directa de los equipamientos culturales por parte de la Administración. No obstante, desde los años noventa existen intentos de reforma y modernización de esta gestión, impulsados principalmente por la Ley orgánica relativa a las leyes de finanzas de 2001 (LOLF). En lo que respecta a los equipamientos culturales, la dirección del presupuesto ha creado una misión de tutela de los operadores con el objetivo de modernizar la gestión pública y generalizar los mecanismos de dirección estratégica, particularmente los contratos programa o de objetivos (Direction du budget, 2010).

Desde los años sesenta, en este país los equipamientos culturales públicos constituyen uno de los principales instrumentos de la política cultural (Urfalino, 1996). Solamente considerando el Ministerio de la Cultura y la Comunicación (MCC) encontramos 78 organismos dependientes que consumen un 40% de los recursos dedicados a la cultura (Coppinger *et al.*, 2007)⁴. Además, el Ministerio de Cultura participa en una extensa red territorial de equipamientos culturales como, por ejemplo, las setenta *Scènes nationales* (teatros nacionales) con un presupuesto medio de casi tres millones de euros (Babé, 2008). Estos equipamientos culturales son coparticipados por las regiones y los gobiernos locales con lo cual se materializa la descentralización planteada desde los años ochenta (Urfalino, 1996).

De acuerdo con una auditoría externa, el peso de las aportaciones a los equipamientos culturales representa una gran inercia para los presupuestos y ha comportado efectos inflacionistas a medio plazo, ya que en muchos casos la creación de los equipamientos no ha ido acompañada de una evaluación de los costes de funcionamiento ni del mantenimiento de los edificios (KPMG, 2002: 33). En este contexto, algunos han hablado de “burbuja cultural”, es decir, de un sobredimensionamiento de la oferta pública de servicios culturales (Gaillard, 2007 –citando a Saint-Pulgent, 1999–).

El desarrollo de los contratos programa en el sector cultural se enmarca en la voluntad de la LOLF de potenciar la dirección estratégica de los operadores del estado más allá de la tutela habitual (Gaillard, 2007). La formalización de los contratos programa arrancó en 2003 y, en 2006, se habían firmado ya 13 contratos programa y 30 más estaban en proceso de elaboración o aprobación (Deloitte, 2006).

El actual proceso de contractualización es para el Ministerio de Cultura y la Comunicación (MCC) francés, un verdadero cambio de orientación respecto a la situación existente hasta los años noventa. No obstante, algunos autores afirman que la inercia de las tradiciones administrativas, la pervivencia de la gestión directa por parte del estado y una cultura de gestión de los recursos humanos muy próxima al funcionariado en los equipamientos culturales han supuesto un freno para los procesos de modernización de la gestión (Jamet, 2004).

Esta inercia de los modos de gestión de la administración pública tradicional conlleva que la capacidad de los contratos programas como motor de cambio sea limitada. Ello se refleja en la poca capacidad, por parte de estos equipamientos, de generar ingresos propios. Si en el caso británico afirmábamos que este podía superar el 40%, en el caso francés solamente la *Opéra national de Paris* llega a este nivel, con el 41%. El resto está muy por debajo: el *Musée du Louvre* se sitúa en el 32%, el *Théâtre National de Strasbourg* al 12,5% y *La Villette* no llega al 5% (Coppinger *et al.*, 2007).

⁴ Si analizamos solamente los 11 primeros equipamientos culturales por orden de importancia de las aportaciones, encontramos que estos representan el 75% de las aportaciones y el 27% del total del presupuesto del Ministerio de la Cultura y de la Comunicación en 2002 (KPMG, 2002: 26).

5. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS CULTURALES: EL CASO DE MADRID Y BARCELONA

Madrid: Entre el inmovilismo en la gestión burocrática y los tímidos avances en la gestión por objetivos

Contexto institucional y equipamientos culturales

En cuanto al estado español, el proceso de adopción de la herramienta del contrato programa en el ámbito de las administraciones públicas ha ido paralelo a la aprobación de la Ley de Agencias Estatales en 2006 (Ley del Estado 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos), que regula el proceso de constitución de una agencia, con la obligación de firmar un contrato programa, y da una pauta de los contenidos mínimos de este documento. Esta ley se ha aplicado para constituir la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) en 2008 y para transformar en agencias el BOE –en 2007 se ha convertido jurídicamente en Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado– o la Agencia Española de Cooperación Internacional. En los tres casos, los contratos programa son aprobados oficialmente por una orden ministerial y publicados en el BOE (Ministerio de la Presidencia, 2009). Se trata, por lo tanto, de un fenómeno, la agencialización y contractualización, reciente y de muy limitado recorrido, con lo cual la gran mayoría de entes públicos permanece aún bajo la supervisión directa de los Ministerios y dentro del paradigma de la Administración.

En conjunto, los grandes equipamientos culturales de Madrid, dependientes del Ministerio de Cultura, consumen 179 millones de euros (Ministerio de Economía, 2009), lo que supone el 12% del total del presupuesto de la Administración General del Estado dedicado a cultura. El gasto se concentra, sobre todo, en cuatro grandes equipamientos: el Museo del Prado, el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, la Biblioteca Nacional y el Teatro Real, que concentran el 98,5% de este gasto⁵. Ninguno de ellos cuenta con un contrato programa o herramienta de gestión contractual similar.

Génesis y modelos de gestión de los equipamientos culturales

La ciudad de Madrid ha sido históricamente el destino natural de las principales instituciones culturales del estado. El centralismo en lo relativo a las instituciones culturales del estado se puede definir como un proceso de sedimentación que se remonta a la Ilustración tardía (el Museo del Prado se inaugura en 1819). Las principales

5 Del total de 179,5 millones de euros dedicados por el Ministerio de Cultura a equipamientos culturales de Madrid, 58,8 millones de euros fueron dedicados al MNCARS, 52,9 millones de euros a la Biblioteca Nacional, 46,1 millones de euros al Museo del Prado y 19 millones de euros al Teatro Real. En contraste, los equipamientos culturales de Barcelona recibieron durante el mismo periodo solamente 26,4 millones de euros (Ministerio de Economía, 2009).

instituciones culturales del estado se consolidan en función de distintas oleadas según el momento histórico⁶. Se trata de equipamientos en forma de grandes instituciones o instituciones más modestas que tuvieron un efecto importante en la cultura española (como la Residencia de Estudiantes). El franquismo supuso un paréntesis en dicho proceso de institucionalización, retomado con fuerza tras la recuperación de la democracia y la creación del Ministerio de Cultura en 1977. Esto se configura como un efecto de *Path Dependence* a la hora de incorporar la evaluación, la transparencia de los objetivos y el control de resultados en las instituciones culturales tanto de la Administración General del Estado (Museo del Prado, Biblioteca Nacional, Museo Arqueológico Nacional, entre otros), como a equipamientos culturales de titularidad municipal y autonómica.

El tímido avance de la agencialización y contractualización en otros organismos gubernamentales no ha afectado a los equipamientos culturales dependientes del Ministerio de Cultura o del gobierno regional de Madrid⁷. Su tutela y control está aún en manos exclusivamente de las unidades disciplinares especializadas y ningún esfuerzo de reforma organizativa, incentiviación del rendimiento o control por objetivos ha sido iniciado de momento.

Existen, no obstante, algunos indicios de innovación en la gestión de los equipamientos culturales. Se trata del informe sobre la calidad de los museos españoles (AEVAL, 2007) en el que se destaca la adopción de cartas de servicio y otros mecanismos enfocados a mejorar la atención al cliente. Podemos constatar también un inicio de la voluntad evaluadora y de transparencia en la gestión y el nombramiento de los directores de las instituciones culturales del estado a partir de la legislatura en la que Carmen Calvo ocupaba el Ministerio de Cultura. La firma, en 2007, de un documento sobre buenas prácticas en museos y centros de arte contemporáneo con los representantes de dicho sector supuso un cambio en el estilo de gobernanza del Ministerio de Cultura con respecto a etapas anteriores (Ministerio de Cultura, 2007). Posteriormente, la iniciativa ha calado en otros departamentos del Ministerio de Cultura, como, por ejemplo, el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM) y sus unidades de producción/centros de creación⁸. Una de las principales novedades –además de enfatizar los objetivos– radica en el nombramiento de la dirección artística por concurso público frente al modo tradicional –“a dedo”– de nombramiento por parte del Director General del INAEM⁹. Así, la primera de estas unidades de producción que salió a concurso público fue la Compañía Nacional de Danza (CND). Ello

6 Principalmente en el primer tercio del siglo XX y a partir de la recuperación de la democracia, tras el franquismo.

7 El Museo del Prado puede ser una de las excepciones del entorno territorial de la Comunidad de Madrid, dada la naturaleza jurídica y su proyección internacional.

8 Orden CUL/3520/2008, de 1 de diciembre, por la que se aprueba el Código de buenas prácticas del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música. (BOE núm. 292 de 4 de diciembre de 2008).

9 La decisión de la dirección recae en diferentes consejos asesores en función del campo artístico (música, teatro o danza). Real Decreto 497/2010, de 30 de abril, por el que se regulan los órganos de participación y asesoramiento del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.

propició que el director del momento, que había desarrollado tal cargo durante casi veinte años, abandonara la dirección un año antes de lo previsto¹⁰.

Identificamos, por lo tanto, algunos síntomas de cambio en algunas instituciones culturales dependientes del Ministerio de Cultura, si bien existen diferencias importantes entre los distintos equipamientos. El nivel de detalle y evaluación de la misión del Museo del Prado no es comparable al de otros museos de titularidad del estado como, por ejemplo, el Museo Romántico, entre otros. En lo que se refiere a los equipamientos culturales del Ayuntamiento de Madrid y de la Comunidad Autónoma de Madrid, la situación es, si cabe, más primitiva en cuanto al proceso de agencialización. La influencia que ha ejercido el Ministerio de Cultura sobre la configuración institucional de la Comunidad de Madrid –que podría analizarse como un caso de isomorfismo mimético– podría ser, en un futuro, un factor de cambio en la introducción de la agencialización y contractualización de los equipamientos culturales de su titularidad.

Uno de los programas más importantes en cuanto a la colaboración de la comunidad autónoma con los municipios ha sido la implementación de un programa de compañías de danza residentes en los municipios (2001). También podríamos destacar la creación de la Red de Teatros de la Comunidad de Madrid en 1987, pionera en el estado español. De ambos proyectos consolidados no existe ni una definición de los objetivos ni de los resultados, ni sistemas de control y evaluación. Asimismo, existe una gran resistencia a que ello se produzca no solo por parte de la administración autonómica, sino también por parte de las compañías de danza (Rubio y Bonnin, 2009).

Finalmente, las subvenciones nominativas otorgadas entre 1996-2007, a través de las cuales se vehicula la aportación económica anual a los grandes equipamientos culturales, tienen un porcentaje similar tanto del Ministerio de Cultura como de la Comunidad Autónoma de Madrid. En el caso del Ministerio de Cultura, es del 80% frente al 20% –en el periodo referido– a las subvenciones en concurrencia competitiva destinadas a otros agentes del sector escénico-musical (Rodríguez y Rubio, 2007). En el caso de la Comunidad de Madrid, el porcentaje presenta el 70% de subvenciones nominativas frente al 30% en concurrencia competitiva. El Teatro Real de Madrid es, dentro de las subvenciones nominativas, el que se lleva una buena parte de dicho porcentaje; entre el 25 y el 30% del gasto total de subvenciones a las artes escénicas y la música para el periodo 2001-2006 (*Ibidem*).

10 Orden CUL/1993/2010, de 21 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de la Compañía Nacional de Danza, como centro de creación artística del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música del Ministerio de Cultura. Los valores y principios de acción de la unidad de producción son, según el texto de la orden ministerial: “La CND desempeñará sus funciones desde la práctica de los valores genéricos de transparencia, legalidad, profesionalidad e imparcialidad que deben inspirar las actuaciones de toda institución pública y desde unos valores intrínsecos de los centros artísticos del INAEM que son: La calidad del servicio a la ciudadanía, la excelencia en el desempeño profesional, la participación de los grupos de interés, la vocación didáctica, el uso eficiente de los recursos y la preservación, difusión y transmisión del patrimonio intangible de la danza.”

En el caso de Madrid podemos afirmar que el centralismo, el *a priori* histórico y la inercia de las asignaciones anuales a través de las subvenciones nominativas de los distintos niveles de la administración pública (estatal, autonómica y local) traen como consecuencia una ausencia de control *a posteriori* de los objetivos y un nivel de autofinanciación bajo. En el caso del Teatro Real, la organización capta a través de patrocinio solamente el 9% y a través de la taquilla el 33%, lo que conjuntamente suma un 42% de financiación propia (Boletín Oficial del Estado, 2011). En el caso de El Prado, el nivel de autofinanciación llega al 33,4%, aunque la mayor parte responde a su capacidad de vender entradas y, en menor medida, al patrocinio, que solo genera un 11,5% (Museo del Prado, 2010).

Con todo, estos casos representan más la excepción que la regla y en el caso de los museos de gestión directa como el Museo Nacional del Romanticismo –en consonancia con otros museos de titularidad del Ministerio de Cultura– el nivel es llamativamente bajo y no supera el 1,2% (Ministerio de Cultura, 2010b). Por lo que respecta a los teatros del Ayuntamiento de Madrid, los presupuestos conjuntos de los tres centros gestionados por el ente local disponen de unos ingresos propios del 13,7%¹¹. En otros casos, no podemos saber los datos, ya que en la gran mayoría de equipamientos culturales madrileños no se publican memorias presupuestarias ni de actividades, lo que en sí mismo es un indicador de poca modernización y denota un déficit de transparencia de la gestión.

Balance

A pesar de estos pequeños avances reseñados, en general, no ha habido pasos desde la Administración pública para iniciar el proceso de modernización de la gestión de los equipamientos culturales. El inmovilismo de la gestión pública en la Comunidad de Madrid de los equipamientos culturales se explica por los factores anteriormente mencionados. Hasta el momento, el modelo tradicional no ha sido puesto en cuestión por los sectores culturales ni por la ciudadanía, a diferencia de lo ocurrido en Cataluña, donde existe un potente sector privado cultural que ha debatido intensamente el rumbo de los grandes equipamientos (Rius, 2005). Al contrario, los directores artísticos de estos se han opuesto a los intentos de modernización, movilizándolo su capital simbólico y mediático para paralizar las iniciativas de la administración.

En definitiva, a pesar de la creación de la Ley de agencias, el sector cultural del gobierno central de España y de la Comunidad de Madrid, continúa correspondiendo al modelo de política cultural central europeo, en su variante mediterránea, caracterizada por Esping-Andersen (1993, 2000) y el modelo de gestión de los equipamien-

¹¹ Los presupuestos para el 2011 de la Sociedad Madrid Arte y Cultura S.A. contemplan unos ingresos por taquilla conjuntos del Teatro Español, el Teatro Fernán Gómez y el Circo Price de 3,1 millones de euros por taquilla, más 0,8 más por otros ingresos (giras y patrocinios), completados por una subvención del Ayuntamiento de Madrid de 25,1 millones de euros (Ayuntamiento de Madrid, 2011).

tos, el de la Administración Pública Tradicional. Recientemente, a causa de los problemas de financiación pública, el Ministerio de Cultura –a través de la Conferencia Sectorial de Cultura¹²– ha creado un grupo de trabajo sobre nuevos modelos de gestión de las infraestructuras culturales, en el que se debate la conveniencia de adoptar medidas que reduzcan los gastos fijos de las infraestructuras o que aporten nuevos ingresos propios a partir de alquileres de espacios u otras formas de captación de fondos privados. No obstante, este proceso no está abordando, a nuestro entender, las reformas estructurales necesarias como venimos planteando en este artículo, es decir, la agencialización, la contractualización y la evaluación de los resultados como mecanismo de modernización de la gestión.

Los contratos programa del gobierno autonómico de Cataluña: un incipiente proceso de modernización

Contexto institucional y equipamientos culturales

En Cataluña, a pesar de que existen 325 entes autónomos dependientes del gobierno autonómico (Amengual, 2009), de los cuales 23 corresponden al *Departament de Cultura*, no existe una ley que regule la constitución de nuevas agencias o la conversión de antiguas unidades de la Administración en agencias. Por lo tanto, tampoco existe una obligación de las entidades que se llaman o funcionan como agencia de firmar un contrato programa, ni tampoco se dispone de un contenido mínimo.

Este hecho puede, sin duda, provocar heterogeneidad en el contenido de los contratos programa. Sin embargo, es cierto que la Generalitat ha sido pionera en la aplicación de este instrumento de gestión en España desde los años noventa, cuando se empezó a negociar con las universidades públicas catalanas (Ribas y Vilalta, 2000), procedimiento que se ha ido ampliando a otras áreas de gobierno hasta contabilizar una veintena de contratos programa actualmente en vigencia (Rius, 2010).

Uno de los factores que explican la diferencia catalana dentro del contexto español radica en la condición de Barcelona como ciudad periférica del estado y, asimismo, en el hecho de ser históricamente el principal foco cultural español, junto con la ciudad de Madrid. La capitalidad de Madrid le ha supuesto “naturalmente” –rasgo consustancial a otras capitales europeas– la recepción de las instituciones culturales del estado¹³. La presencia del estado central en las instituciones culturales catalanas se ha ido consolidando a través de la participación del Ministerio de Cultura en los consorcios (Liceu, Teatre Lliure, L’Auditori, entre otros) a lo largo de la democracia, si bien ello constituyó un elemento clave y estratégico en algunas de las primeras legis-

12 La Conferencia Sectorial de Cultura es el órgano de cooperación institucional entre el Ministerio de Cultura y las Consejerías de Cultura de las comunidades autónomas.

13 Tras el franquismo, la presencia del estado en las instituciones culturales en el territorio de Cataluña se reducía al Museo Arqueológico de Tarragona (Rubio Arostegui, 2003).

laturas socialistas, como consecuencia de las demandas de dicha comunidad autónoma, siendo Ministro Jorge Semprún (Rubio Arostegui, 2003).

A pesar de estos hándicaps y como solución a estos, en Barcelona se ha desarrollado una estrategia emprendedora para implicar a todas las administraciones y a la sociedad civil con el fin de conseguir movilizar los fondos necesarios para construir nuevos equipamientos culturales. Frutos de esta estrategia fueron el Museu d'Art Contemporani de Barcelona, el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona o el Teatre Lliure (Rius, 2005). Actualmente, Cataluña cuenta con una docena de grandes instituciones culturales que, en global, en 2009, recibían 121,5 millones de euros, aportados en un 55% por el *Departament de Cultura*, un 23% por el Ajuntament de Barcelona, un 2% por la Diputació de Barcelona y un 21% por el Ministerio de Cultura (Ministerio de Economía, 2009, Generalitat de Catalunya, 2009, Institut de Cultura de Barcelona, 2010).

Génesis y modelo de gestión de los equipamientos culturales en Cataluña

En Cataluña los grandes equipamientos culturales son producto de la convergencia de diversos modelos: a) equipamientos culturales a iniciativa de la sociedad civil creados desde inicios del siglo XIX hasta los años setenta del siglo XX, y que, a partir de la instauración de la política cultural democrática, se han integrado progresivamente y en diferentes grados en el sector público (como, por ejemplo, el Gran Teatre del Liceu), b) equipamientos culturales nacionales creados a partir de la transición democrática e impulsados por el gobierno autonómico, orientados a la preservación del patrimonio cultural y a la difusión artística, similares a las grandes instituciones culturales del modelo europeo-continental (por ejemplo, el Teatre Nacional de Catalunya) y, c) equipamientos culturales que han sido producto de la estrategia emprendedora del gobierno local en alianza con el sector cultural (por ejemplo, el Museu d'Art Contemporani de Barcelona). Prácticamente todos ellos, a excepción del TNC, cuentan con la presencia de más de una administración pública, es más, es común la presencia de hasta tres y cuatro administraciones en el patronato, lo que comporta una gobernanza compleja que ha sido, sin duda, una de las motivaciones para adoptar herramientas innovadoras de gestión como el contrato programa (Rius, 2010).

En Cataluña se empezaron a firmar contratos programa con equipamientos culturales a finales de los años noventa. Estos documentos eran, no obstante, más similares a un plan de financiación que a un verdadero contrato programa con la definición de objetivos estratégicos y mecanismos de evaluación. Además, estos se limitaban a los organismos dependientes del gobierno regional, como el Teatro Nacional de Cataluña (TNC, 1999) o bien a instituciones como el Gran Teatre del Liceu que recibieron importantes sumas de dinero público para la reconstrucción de su edificio y para la ampliación de sus actividades con el objetivo de diversificar sus públicos (Caminal, 2000).

Posteriormente, en el marco de la construcción del Sistema Público de Equipamientos Escénicos y Musicales de Cataluña, el Decreto 48/2009, de 24 de marzo de 2009 establece, en su artículo 8 relativo a los mecanismos de apoyo y modalidades de vinculación, que el mecanismo a utilizar prioritariamente con los equipamientos singulares es el “(...) contrato programa, [que] se establecerá entre la Administración de la Generalitat y el ente local o entidad titular del equipamiento integrado en el Sistema.”

La primera traducción práctica de este decreto ha sido el contrato programa del Teatre Lliure, firmado el 2009 entre el Ministerio de Cultura, el Departament de Cultura, la Diputació de Barcelona y el Ajuntament de Barcelona. Se trata, por tanto, de un contrato programa con cuatro principales titulares, lo cual ha implicado una negociación multinivel compleja. Los objetivos del contrato programa se centran en su mayor parte en promover la excelencia artística y fomentar la creación de públicos mediante la dinamización educativa y las nuevas tecnologías (Fundació Teatre Lliure, 2010). En cuanto a la modernización de la gestión interna, el contrato programa no aporta grandes novedades aparte de algunas mejoras del control de gestión con lo cual se aleja de la lógica de elaborar un *business plan*, habitual en el caso inglés. Por otra parte, en el ámbito de la actividad la firma del acuerdo ha tenido un efecto limitado¹⁴.

El segundo contrato programa en el sentido estricto ha sido firmado con el Teatro Nacional de Cataluña, en este caso solo por la Generalitat, única administración titular. En esta ocasión, la excelencia artística juega de nuevo un rol primordial, aunque también se abordan los objetivos de gestión, los nuevos públicos y la colaboración con otros teatros y auditorios públicos. En este caso, el texto del contrato no ofrece mejoras relevante en la gestión a pesar de disponer de una mención genérica a mejorar “la eficiencia en la gestión de los recursos” (Teatre Nacional de Catalunya, 2010). La metodología de evaluación también se plantea de forma muy laxa (solamente hay que acreditar el cumplimiento de un 75% de los objetivos), no se prevén penalizaciones en caso de incumplimiento y en el caso de superar la evaluación, solo se prevé acumular el remanente para el ejercicio posterior, con lo cual el efecto incentivador es más bien escaso.

En 2009, se inició la negociación con el resto de equipamientos culturales, pese a que, en algunos casos, el documento ya estaba en una fase de elaboración muy avanzada con la definición de los objetivos estratégicos y operativos cerrada. No obs-

14 Por ejemplo, el año 2010 la dirección del Teatre Lliure decidió unilateralmente que no se producirían las cuatro obras de producción propia para la temporada 2010-2011 como contempla el contrato programa. La justificación de esta decisión por parte de la dirección del Teatre Lliure es que estas obras las hubiera dirigido el anterior director, Àlex Rigola, y no el actual director, Lluís Pascual. En este sentido, el Teatre Lliure se ha considerado, por lo tanto, más importante el respeto escrupuloso de la “libertad artística” de su director antes que el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las administraciones públicas financiadoras establecidas en el contrato programa.

tante, los sucesivos recortes de los presupuestos culturales que invalidaban los escenarios presupuestarios previstos para los cuatro años del contrato programa y los cambios de gobierno a nivel autonómico y local que introducían nuevos objetivos y escenarios de gestión condujeron a un escenario de excesiva incertidumbre, paralizando *sine die* la negociación de estos acuerdos y la extensión del contrato programa al resto de instituciones culturales financiadas con recursos públicos.

Balance

En el caso del gobierno de Cataluña, los contratos programa muestran un proceso aún incompleto de modernización de la tutela de los grandes equipamientos culturales. Su aplicación ha buscado imitar los mejores ejemplos europeos de contractualización (especialmente Inglaterra) a pesar de que el contexto normativo de la Administración es parecido al caso de Francia, con lo cual se han encontrado obstáculos para su adopción. Una de las especificidades del caso catalán es la heterogeneidad derivada del origen de sus instituciones culturales (algunas de origen privado) y la presencia de los otros niveles administrativos, lo que le confiere una complejidad en su negociación, aprobación y seguimiento.

Es pronto aún para hacer un balance global de los efectos de los contratos programa sobre la modernización de la gestión de los equipamientos culturales. De momento el balance presenta efectos positivos aunque paralelamente arroja numerosas dudas. Si bien es cierto que durante su elaboración se plantearon interesantes ideas sobre cómo reorientar los equipamientos para la creación de valor público, con una actitud por parte de la Administración más estratégica, en realidad, una vez firmado, todo indica que se ha hecho escaso seguimiento de la aplicación de lo pactado y las reuniones de seguimiento han vuelto a las tradicionales dinámicas en la que la institución cultural informa de las actividades mientras los representantes de las administraciones públicas se interesan por las cuentas generales.

Finalmente, la eliminación en 2011 de la Subdirección General de Equipamientos Culturales, el órgano que debía impulsar en el Departament de Cultura los procesos de modernización, agencialización y contractualización de los equipamientos culturales es, sin duda, un paso atrás. A pesar de la promesa del nuevo Conseller de generalizar los contratos programas (Mascarell, 2011) los recortes generalizados de un 15% del presupuesto sin negociación previa ni indicaciones sobre cómo reorientar la actividad ha conllevado la desacreditación del contrato programa como herramienta de planificación a medio plazo y el retorno de las instituciones culturales a la actividad y modos de gestión tradicionales y menos innovadores.

En cuanto a la sostenibilidad de las instituciones culturales, su nivel de autofinanciación es muy dispar en relación con el tipo de institución y el tipo de actividad que desarrolla. El Gran Teatre del Liceu llegó el 2009 a niveles de financiación propios casi paritarios con las administraciones públicas, el 49%, explicable en parte por un activo

programa de patrocinio y mecenazgo que aporta el 18% del total del presupuesto. Menos capacidad de generación de ingresos propios tuvieron en el mismo periodo el *Teatre* Nacional de Catalunya, el 28%; el Museu Nacional d'Art de Catalunya, el 23% y el Centre de Cultura Contemporània con el 5% (Generalitat de Catalunya, 2009; Institut de Cultura de Barcelona, 2010). Por lo tanto, la capacidad de generar ingresos propios es ligeramente superior a los niveles que podemos encontrar en Francia o en Madrid, pero muy inferior a los niveles de los grandes equipamientos culturales ingleses.

6. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en el presente artículo nos muestra que la modernización de la gestión cultural de los equipamientos culturales es un proceso lento que los diversos países europeos han emprendido desde hace veinte años, en algunos casos con más éxito, como es el caso de Inglaterra, y en otros con más dificultades, como es el caso de Francia. La influencia de la NGP ha llegado con retraso a la política cultural en comparación con otras áreas de la gestión pública, pero –como hemos podido comprobar– ha generado un proceso hacia la agencialización y la contractualización en diversos países (Bouckaert *et al.*, 2002).

Aún así, en algunos países, como Gran Bretaña, la agencialización y la contractualización son favorecidas por el contexto político-administrativo y comportan una orientación hacia la creación de valor público en las instituciones culturales (Holden, 2006; Belfiore, 2004). Por el contrario, en otros países como Francia los cambios parecen ser más cosméticos que reales, y se enfrentan a numerosas inercias del contexto político administrativo que dificultan la adopción de cambios orientados a la modernización de la gestión pública. Estas resistencias pueden ser causadas, en parte, por la rigidez de la estructura de gobernanza de gestión directa o, en parte, por los patrones de relación entre las administraciones públicas y las direcciones de estas instituciones, basadas en el control directo relacionado con los grandes números y muy poco vinculada al proyecto estratégico a medio y largo plazo (Coppinger *et al.*, 2007).

En el caso del estado español podemos comprobar que este proceso de modernización ha llegado con intensidades distintas a la Comunidad de Madrid o a la Comunidad de Cataluña. En Cataluña podemos observar un proceso de desarrollo de modernización impulsado por los contratos programa en el contexto de unos equipamientos culturales heterogéneos por su origen y modo de gestión, participados por múltiples administraciones y orientados de forma creciente a la promoción local, la regeneración urbana o la dinamización social (Rius, 2010). En Madrid, por su parte, podemos ver que la tónica dominante suele ser aún la gestión directa o a través de un organismo autónomo tutelado por una sola administración, juntamente con la pervivencia de las inercias tradicionales de gestión, orientadas a la excelencia artística y con poca capacidad de dirección estratégica. Se observa en este caso un proceso de diferenciación de los modelos de gestión de la política cultural agudizada

porque en el caso de Cataluña llegan las corrientes modernizadoras de algunos países europeos y, en cambio, en Madrid no se observa apenas tendencias al cambio. Por lo tanto, mientras que en Madrid subsiste el modelo europeo-continental en su estado casi puro, en el caso de Barcelona se produce una coexistencia entre modelos de gestión europeo-continentales junto con procesos de acercamiento al modelo liberal. Como argumentan Bonet y Négrier (2011) en políticas culturales podemos hablar de procesos de convergencia a nivel europeo, pese a que subsisten numerosas diferencias en cada territorio.

No obstante, ni en Madrid ni en Cataluña se ha conseguido establecer en los equipamientos culturales una clara separación entre el rol de principal y agente, o entre planificación estratégica y gestión (Talbot *et al.*, 2000). Tampoco se ha conseguido pasar a un control basado en resultados (Verhoest, 2003, 2005) y orientado a aumentar la eficiencia y la eficacia (Vershuere, 2006) y a la creación de valor público (Holden, 2004). A pesar de la retórica agencializadora, el control directo de las administraciones que se traduce en la presidencia de los altos cargos en los consejos rectores de los equipamientos culturales sigue siendo el patrón dominante de la tutela de los equipamientos culturales y la participación de la sociedad civil en los patronatos suele ser más honorífica que ejecutiva, al contrario de lo que sucede en el modelo inglés.

La necesidad actual de recortar gastos en las administraciones públicas conllevará que los responsables de las políticas culturales conciban planes para modernizar la gestión de los equipamientos culturales con la intención de reducir las aportaciones públicas. No obstante, las prisas pueden llevar a dar pasos en falso, como el citado caso italiano donde el cambio de modelo jurídico sin cambio de modelo real de gestión y del contexto en el que opera ha significado una crisis en todos los niveles de estas instituciones (Fontana, 2010). Todos los datos en el ámbito internacional y en lo relativo al estado español indican que, por muy eficiente que sea la gestión, los grandes equipamientos culturales siguen dependiendo de las aportaciones públicas para su subsistencia. Asimismo, destaca que la capacidad de ingresos propios deriva en parte de la capacidad de generar buenos modelos de gestión, pero, en parte, también de la implicación de la sociedad civil en la gobernanza y de la financiación de los grandes equipamientos culturales.

En todo caso, un proceso de agencialización no debe suponer una ausencia de tutela o un desentendimiento de las responsabilidades públicas, sino la creación de una autonomía de gestión que posibilite una mayor eficacia y eficiencia a medio y largo plazo. Un desentendimiento que podría provocar el colapso de estas instituciones culturales, que son, hoy en día, uno de los principales instrumentos de las políticas culturales y un activo importante en la dinamización urbana y social (Bianchini, 1993; Belfiore, 2004).

Se debe comprender que el nivel de autofinanciación que hemos podido analizar en los diversos contextos depende no solo de la voluntad de las direcciones de los

equipamientos, sino también del contexto político-administrativo, el modelo de política cultural, el nivel de implicación y patrocinio de la sociedad civil, los patrones de relación entre administraciones públicas y equipamientos culturales, la definición de la misión de estos, las líneas de actividades producidas y los resultados buscados con estas. Ello explica que los niveles de autofinanciación sean habitualmente superiores al 50% en el modelo anglosajón, mientras que en el modelo francés y español son muy inferiores.

En conclusión, los niveles de sostenibilidad de los sistemas de equipamientos culturales públicos están muy relacionados con el contexto político-administrativo de cada país y con el nivel de desarrollo de los procesos de modernización de la gestión pública. Pero no solo eso, en el fondo también está en juego la redefinición de la misión de los equipamientos culturales, ya que, aparte de una modernización de la gestión económica, también es necesaria una modernización de la tutela pública de los equipamientos culturales y, por lo tanto, de su misión. Una misión que debería pasar de estar centrada en la producción de actividades artísticas relativamente costosas para una minoría a dedicarse a la producción de múltiples experiencias artísticas para un público diverso y heterogéneo. Y en definitiva que aporten un valor público e impacto social que justifique la inversión pública en equipamientos culturales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2007), *Evaluación de la calidad de los museos de titularidad estatal*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Amengual, J. (2009), “El control de los entes instrumentales”, *Auditoría Pública*, 49: 51–62.
- Arts Council England (2009), *Annual review 2009*. London: Arts Council England. En línea: <<http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/downloads/annualreview2009.pdf>> (consulta: 15 mayo 2012).
- Arts Council England (2010), *Review of Arts Council England's regularly funded organisations investment strategy 2007-08-lessons learned*. Londres: Arts Council England. En línea: <<http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/investstratrev.pdf>> (consulta: 15 mayo 2012).
- Ayuntamiento de Madrid (2011), *Presupuesto 2011*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Babé, L. (2008), “Les principaux réseaux et programmes financés par le ministère de la culture”. París: Repères DMDTS-Ministère de la culture et la communication.
- Belfiore, E. (2004), “Auditing culture: The subsidised cultural sector in the New Public Management”, *International Journal of Cultural Policy*, 10(2): 183-202.
- Boletín Oficial del Estado (2011), “Resolución de 21 de enero de 2011, de la Dirección General de Política e Industrias Culturales, por la que se publican las cuentas anuales de la Fundación del Teatro Real, correspondientes al ejercicio 2009”. *Boletín Oficial del Estado*, 32(3): 13205-13229.

- Bianchini, F. (1993), *Urban Cultural Policy in Britain and Europe: Towards a Cultural Planning*. Brisbane: Institute for Cultural Policy Studies, Faculty of Humanities, Griffith University.
- Bonet, L. y Négrier, E. (2011), “La tensión estandarización-diferenciación en las políticas culturales. El caso de España y Francia”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, 6: 53-73.
- Bouckaert, G., Verhoest, K. y Voets, J. (2002), *Beheersovereenkomsten binnen de culturele sector*. Lovaina: Instituut voor de Overheid-Katholieke Universiteit Leuven.
- Brugué, J. y Gallego R. (2003), “Els contractes programa a l’Administració pública catalana”, en A. Fernández, X. Muñoz y X. Sisternas, coords., *Informe Pi i Sunyer sobre l’Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- Cabinet Office. Office of Public Service (1997), *Public Bodies 1997*, London: Cabinet Office. Office of Public Service. En línea: <<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/bodies97/bodies97.htm>> (consulta: 15 mayo 2012).
- Cabinet Office. Agencies and Public Bodies Team (2006), *Public Bodies: A Guide for Departments. Chapter 8: Policy-Openness and Accountability*, London: Cabinet Office. En línea: <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/8_policy_openness_tcm6-2487.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).
- Colomer, J. (2011), *Oportunitats de la cooperació público-privada en la gestió de la cultura*. Barcelona: IESE Business School. Centro Sector Público-Sector Privado.
- Coppinger, N., Joder, M., Leca, C. y Dupuit, J. (2007), “Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture”. París: Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie.
- DCMS (2009), *Annual Report 2009*. Londres: Department of Culture, Media and Sport.
- Deloitte (2006), *Rapport sur la qualité des contrats programme des opérateurs au ministère de la culture*. París: Deloitte France-Secteur publique.
- Direction du budget (2010), *La modernisation de la gestion publique étendue aux opérateurs*. París: Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l’État, porte-parole du Gouvernement.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1991), *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.
- Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Farrugia, B. y O’Connell, J. (2009), *ACA to YJB: A Guide to the UK’s Semi-Autonomous Public Bodies*. Londres: The Taxpayers Alliance.
- Fedeli, S. y Santoni, M. (2006), “The Government’s Choice of Bureaucratic Organisation: An Application to Italian State Museums”, *Journal of Cultural Economics*, 2006, 30(1), 41-72.
- Flinders M. y Smith, M., eds. (1999), *Quangos, Accountability and Reform: the politics of Quasi-Government*. Basingstoke: Macmillan.
- Fundació Teatre Lliure (2010), *Contracte programa 2010-2012*. Barcelona: Fundació Teatre Lliure.

- Gaillard, Y. (2007), "Quatre établissements culturels et leurs tutelles", en *Rapport d'information*. París: Sénat. En línea: <<http://www.senat.fr/rap/r06-384/r06-3846.html>> (consulta: 15 mayo 2012).
- Generalitat de Catalunya (2009), *Pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2009*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Holden, J. (2004), *Capturing cultural value*. Londres: Demos.
- Holden, J. (2006), *Cultural value and the Crisis of Legitimacy. Why culture needs a democratic mandate*. Londres: Demos.
- Institut de Cultura de Barcelona (2010), *Memòria de l'Institut de Cultura de Barcelona 2009*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Jamet, M. (2004), "Les établissements publics sous tutelle du ministère de la culture Histoire administrative", en *Collection du comité d'histoire du ministère de la culture et de la communication*. París: La documentation française.
- KPMG (2002), "Identification des marges de manœuvre budgétaires du budget de la Culture 2002-2006". París: Rapport pour le Ministère de la Culture. KPMG Secteur publique.
- Lewis, D. (2005), *The essential Guide to British Quangos*, Londres: Centre for Policy Studies.
- Lord, B. y Lord, G. (1998), *Manual de gestión de museos*. Barcelona: Ariel.
- Martinez, S. y Rius, J. (2010), "Cultural planning and community sustainability: The case of the Cultural Facilities Plan of Catalonia (PECCAT 2010-20)", *Culture and Local Governance*, 3(1): 71-82.
- Metcalfe, I. y Richards S. (1987), *Improving public Management*. Londres: SAGE
- Ministerio de Cultura (2007), *Documento cero del sector del arte contemporáneo: buenas prácticas en museos y centros de arte*. Madrid: Ministerio de cultura. En línea: <<http://www.mcu.es/museos/docs/museosbuenaspracticadas.pdf>> (consulta: 15 mayo 2012).
- Ministerio de Cultura (2010a), *La dimensión económica de la cultura. Hacia un nuevo modelo de gestión del patrimonio e infraestructuras culturales públicas*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura (2010b), *Informe económico del Museo Nacional del Romanticismo*. Madrid: Ministerio de Cultura. En línea: <http://www.mcu.es/principal/docs/novedades/2010/Informe_economico_Romanticismo.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).
- Ministerio de Economía (2009), *Presupuestos Generales del Estado 2009*. Madrid: Ministerio de Economía.
- Ministerio de la Presidencia (2008), "Contrato de gestión de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios". *Boletín Oficial del Estado*, 228: 38427-38438.
- Monnier, E. (1994), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Musée du Louvre (2003), "Les finances du musée du Louvre". París : Musée du Louvre. En línea: <http://www.louvre.fr/media/repository/ressources/sources/pdf/RA03finances_v2_m56577569830541188.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).
- Museo del Prado (2010), *Memoria de actividades 2009*, Madrid: Museo del Prado.

- Petrie, M. (1999), *Performance contracting. Lessons from performance contracting case studies. A framework for public sector performance contracting*. París: OCDE.
- Politt, C., Talbot, C., Caulfield, J. y Smulen, A. (2004), *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organisations*. Basigstoke: Palgrave Macmillan.
- Ribas, J. y Vilalta, J.M. (2000), “La gestió dels contractes programa entre les universitats públiques catalanes i la Generalitat de Catalunya”, *Coneixement i societat*, 2: 86-99.
- Rius, J. (2005), *Un nou paradigma de la política cultural. Estudi sociològic del cas Barcelona*. Tesis doctoral. Barcelona: UAB.
- Rius, J. (2010), *Els contractes programa dels equipaments culturals. Governança, eficiència i retorn social del sistema públic d'equipaments culturals de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Rodríguez Morató, A. (2001), “Política cultural i dinamisme artístic a la societat actual”, *Àmbits*, 19-20: 40-44.
- Rodríguez Morató, A. y Rubio Arostegui, J.A. (2007), *Las subvenciones públicas a las artes escénicas en España. Informe de Investigación para la Red Nacional de Teatros y Auditorios de España*. Barcelona: Universidad de Barcelona [Inédito].
- Rubio Arostegui, J.A. (2003), *La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas: 1982-1996*. Gijón: Trea.
- Rubio Arostegui, J.A. (2008a), “Niveles de discurso de la política cultural y sus interacciones en la construcción de la realidad artística y cultural”, *Periférica. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, 9: 21-40.
- Rubio Arostegui, J.A. (2008b), “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(1): 55-70.
- Rubio Arostegui, J.A. y Bonnin Arias, P. (2009), *La institucionalización de la política cultural de la Comunidad de Madrid: El caso de las compañías de Danza residentes en los municipios*. Madrid: Universidad Antonio de Nebrija [Inédito].
- Saint-Pulgent, M. (1999), *Le gouvernement de la cultura*. París: Gallimard.
- Schuster, J.M. (1996), “The performance of performance indicators in the arts”, *Non-profit Management and Leadership*, 7(3): 253-269.
- Talbot, C. et al. (2000), “The idea of Agency. Researching the agencification of the (public service) world”. *Paper for the American Political Studies Association Conference*. Washington DC. En línea: <<http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Agencias/talbot%20et%20al.%20agency%20APSA%202000.pdf>> (consulta: 15 mayo 2012).
- Teatre Nacional de Catalunya (2010), *Contracte programa entre l'administració de la Generalitat de Catalunya i el Teatre nacional de Catalunya, SA*. Barcelona: TNC.
- Urfalino, P. (1996), *L'invention de la politique culturelle*. París: La Documentation Française.
- Verhoest, K. (2003), “The impact of contractualisation on control and accountability in government-agency relations: the case of Flanders (Belgium)”, en *Contracts, performance measurement and accountability in the public sector pages*. Lovaina: Public Management Institute.

- Verhoest, K. (2005), "Effects of autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study", *The Policy Journal*, 33(2): 235-258.
- Vershuere, B. (2006), *Autonomy and control in arm's length public agencies: exploring the determinants of policy autonomy*. Lovaina: K.U. Leuven.
- Zimmer, A., Toepler, S. (1996), "Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States", *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26-3: 167-193.
- Zimmer, A. y Toepler, S. (1999), "The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States", *Journal of Cultural Economics*, 23(1-2):33-49.