

Evolución y retos de la política cultural en España

Lluís Bonet
Universidad de Barcelona

Referencia bibliográfica: BONET, L. (1999), "Evolución y retos de la política cultural en España", *Tablero. Revista del Convenio Andrés Bello*, n. 61 [agosto], p. 89-99.)

1. Génesis de la relación estado/cultura en España.

1.1. Protohistoria de las políticas de educación y cultura en España.

Ilustración e intervención pública en cultura en la España del siglo XVIII.

Las primeras intervenciones gubernamentales explícitas en la vida cultural, en un sentido moderno y no de simple mecenazgo real o de control del orden y la moral pública, se inician en España en el siglo XVIII. El espíritu ilustrado que rodea a los primeros monarcas de la nueva dinastía borbónica y a algunos de sus ministros, explican la puesta en marcha de algunas grandes instituciones culturales del estado, y el patrocinio de la corona sobre las reales academias y otras iniciativas de las élites ilustradas (como las Sociedades Económicas de Amigos del País). Estas iniciativas se enmarcan en el convencimiento del papel estratégico de la educación y la cultura para transformar y promover el progreso económico y social que el país necesitaba.¹

Felipe V establece en 1711 la Biblioteca Real (actual Biblioteca Nacional), e impulsa la Real Academia [de la Lengua] Española (1714) así como la Real Academia de la Historia (1738), o en Barcelona la Real Academia de Buenas Letras (1729); academias que, concebidas según el modelo francés, son organismos auspiciado por la corona con el objetivo de promover la cultura y ejercer un papel intermediario entre el monarca y su acción cultural. Las reales academias favorecerán la acción ilustrada frente a los círculos más reaccionarios protegidos por la Iglesia, aunque con el tiempo se convertirán en un sistema de protección del conservadurismo artístico.²

En el ámbito patrimonial, se crea en 1752 la Real Academia de las Tres Nobles Artes de San Fernando, con la función de impulsar la protección del patrimonio histórico; le corresponde la inspección de los museos de pintura y la aprobación de las obras artísticas y arquitectónicas ha instalar en lugares públicos.

Carlos III impulsa la creación del Gabinete de Historia Natural (que a partir de 1818 será el Museo del Prado) y el Museo de la Academia de Bellas Artes de San Fernando, uniendo a las colecciones reales existentes los fondos incautados a los jesuitas en el momento de su expulsión. A esta intervención real se unen otras iniciativas museísticas menores por parte de algunos particulares u obispos ilustrados.

La polémica sobre el papel del estado en la instrucción pública.

El debate ideológico más importante se genera alrededor de la necesidad de generalizar un sistema de instrucción pública eficaz. Arduo debate pues pone encima la mesa la influencia y el papel de la Iglesia Católica en la instrucción pública, así como los riesgos de la educación de las clases medias y populares. La situación de la enseñanza oficial durante el antiguo régimen y la primera mitad de siglo XIX es muy deficiente debido a la falta de sensibilidad, al caos administrativo, las tres guerras carlistas y a la política represiva contra el movimiento progresista. Será la iniciativa privada o la municipal (desde unas precarias escuelas de primeras letras) las que deberán cubrir el déficit de la enseñanza estatal.

La ley Moyano de 1857 es el primer intento serio de acción legislativa en materia de educación y cultura. Ordena el sistema de enseñanza secundaria iniciado una década atrás con la puesta en marcha de institutos de segunda

¹Tal como queda reflejado en los textos de los más importantes ilustrados de la época: Cabarrús, Campomanes, Floridablanca o Jovellanos.

²FERNÁNDEZ PRADO, E. (1991), p. 80.

enseñanza, financiados por las diputaciones provinciales, en la mayor parte de capitales de provincia y ciudades importante del país; pero en su conjunto, la Ley no consigue instaurar en la práctica la mayor parte de sus propuestas transformadoras. En 1900, el índice de analfabetismo en España es aún enorme, pues afecta alrededor de unos dos tercios de la población adulta.

La acción de la administración pública en cultura durante el siglo pasado.

En el ámbito cultural, la política gubernamental a lo largo del siglo XIX se nutre de escasas iniciativas y tiene efectos muy limitados. Para paliar la destrucción de iglesias y conventos a efectos de la desamortización en 1837 de los bienes eclesiásticos, se crean las Comisiones Científicas y Artísticas provinciales (llamadas posteriormente de Monumentos históricos y artísticos). Sin fondos suficientes para llevar a cabo la labor encomendada y con una eficacia muy desigual a lo ancho del país, estas comisiones intentarán salvar y proteger el patrimonio artístico local, con la ayuda de las academias provinciales de bellas artes. Nacen así los primeros museos arqueológicos y bibliotecas provinciales. La Ley Moyano establece el marco legal de estas instituciones y crea el Cuerpo facultativo de archiveros y bibliotecarios. Funcionarios escasos en número y recursos para paliar el gran déficit existente.

En general, la acción gubernamental en cultura no va más allá del mantenimiento de unos escasos museos y bibliotecas, el patrocinio de las academias, la concesión de premios y becas, los encargos institucionales, o la construcción de algunos teatros.

Sociedad civil y actividad cultural en la España del siglo XIX.

Durante el siglo XIX, en medio de las convulsiones provocadas por el conflicto carlista, la no cristalización de un estado moderno fuerte y la oclusión de una tímida revolución industrial, la sociedad civil española empieza a organizar sus actividades culturales de forma independiente de la Iglesia y del gobierno. La naciente burguesía industrial y las clases aristocráticas construyen conservatorios y teatros de ópera. Por su lado, especialmente a partir de la segunda mitad de siglo, el naciente proletariado urbano crea sus ateneos con la intención de promover la educación popular y disponer de espacios colectivos de ocio. Se construyen en esta época muchos de los teatros y plazas de toros existentes.

1.2. El nacimiento de las primeras políticas culturales en España.

El Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes.

No es hasta el año 1900 que se crea en España un Ministerio específico de Instrucción Pública y Bellas Artes. Pero será necesario esperar hasta 1915, con la creación de la Dirección General de Bellas Artes, para que empiece una intervención continuada de protección patrimonial, con la legislación de las excavaciones arqueológicas, la protección de monumentos y la redacción del Catálogo Monumental y Artístico. Sin embargo, la existencia de un ministerio no resuelve el grave déficit en infraestructuras y servicios, ni la falta de un modelo educativo y cultural moderno, que facilite el desarrollo del país, y el encaje territorial y nacional del mismo.

La acción cultural de la Mancomunitat de Catalunya y de las comunidades forales vasca y navarra.

En este contexto premoderno y de represión hacia la diversidad cultural española, no es extraño que el primer modelo claro de política cultural global, entendido en un sentido moderno, nazca justamente en Cataluña de la mano del primer gobierno autónomo de la época contemporánea. La Mancomunitat de Catalunya (1914-1924), un simple órgano de cooperación entre las cuatro corporaciones provinciales catalanas, es utilizada por Enric Prat de la Riba y el nacionalismo catalán para poner en marcha una política de soberanía nacional centrada en la acción cultural y educativa. En pocos años se realiza una gran labor en la normalización académica de la lengua catalana, la educación profesional y artística, la formación de profesionales y de una red de bibliotecas públicas, la coordinación de la política de museos y patrimonio, la creación de academias científicas y de las artes, etc. Labor que, pasado el paréntesis de la Dictadura de Primo de Rivera, será continuada por la Generalitat republicana.

Por su parte, también las comunidades forales vasca y navarra, inician en esta época una acción importante en el ámbito cultural y educativo, muy superior a la realizada por las diputaciones provinciales del resto del país.

La política cultural de la 2a. República.

La Segunda República, aún y su breve duración (de 1931 a 1936, más dos años y medio de guerra civil), desarrolla un conjunto notable de iniciativas culturales con el objetivo de abrir la cultura española y favorecer la pluralidad, la libre expresión, la renovación pedagógica y el florecimiento de los movimientos de vanguardia (Ley de protección del Tesoro Artístico, creación de la Misiones Pedagógicas, proyecto de Museo de Arte Contemporáneo, etc.) Desde un punto de vista político, representa el primer reconocimiento real de la diversidad política y cultural de país con la

promulgación de los estatutos de autonomía para Cataluña, Galicia y el País Vasco, nacionalidades con lengua y cultura propia, que de esta manera dispondrán de instituciones de gobierno y políticas culturales propias.

1.3. El franquismo y su intervención en cultura.

El triunfo fascista y la imposición de una política cultural autoritaria.

Con el triunfo fascista de la Guerra Civil española (1936-39), se instaura una dictadura personal bajo el mando del General Franco. De inmediato se impone la depuración de las instituciones académicas y culturales, el control e intervención autoritaria y centralizada sobre la vida cultura del país, en especial la más vanguardista, y se reprime duramente la diversidad lingüística y cultural, con la prohibición del uso social de las lenguas distintas al castellano. La censura y el control sobre los medios de comunicación y las industrias culturales será muy duro al principio pero se ira diluyendo lentamente. Desde un primer momento, la política cultural del régimen evoluciona paralelamente a la estrategia del dictador de dividir los distintos bandos que le han dado apoyo. Así, se pasa rápidamente de una primera época de movilización fascista y totalitaria, durante los primeros años de la postguerra, a una segunda época en la que se crea una administración cultural burocratizada, con pocos recursos y dependiente de distintos organismos, cada uno de ellos controlado por grupos diferentes. Ninguna personalidad del régimen llega a ejercer un liderazgo intelectual claro en el ámbito cultural, ni es posible hablar propiamente de una única política cultural franquista más allá de la defensa del tradicionalismo, de un folklore andalucista uniformizante y de un anacrónico espíritu patrio.

Grupos rivales controlarán los distintos organismos de acción cultural.

Por un lado, el partido falangista, FET-JONS, sostiene una política cultural más ideológica desde las estructuras del partido: la Organización Juvenil Española (OJE), la Sección Femenina, el Sindicato Español Universitario (SEU), y en cierta medida también desde la Organización Sindical (que dependía del Ministerio de Trabajo).

Por otro lado, desde el Ministerio de Educación, los grupos católicos mantienen las actividades e infraestructuras culturales más de élite: conservación del patrimonio, bellas artes, museos, archivos y bibliotecas. También pondrán en marcha, sin mucho éxito, algunos programas de extensión cultural (plan de casas de cultura).

Para continuar la labor de propaganda, censura previa y control sobre las industrias culturales y los medios de comunicación se crea en 1951 el Ministerio de Información y Turismo. Dicho ministerio, con Rafael Arias Salgado a la cabeza, ejerce un contrapeso reaccionario a la política más liberal de Ruiz-Giménez en Educación. Consciente de la fuerza de la industria audiovisual, establece un rígido sistema de protección al cine nacional (control vía subvención, obligación de doblaje, cuotas de pantalla, etc.) y controla desde sus inicios el monopolio de Radio Televisión Española. En 1961, después de la entrada del Opus Dei en el Ministerio de Educación, Fraga Iribarne (un hombre del equipo de Ruiz-Giménez, fundador del Partido Popular y actual Presidente de Galicia), es nombrado ministro de Información y Turismo. Su misión será modificar la Ley de Prensa y la censura previa (1966), y liberalizar la producción cultural dirigida a la élite intelectual. Su principal proyecto fue la creación de una red de unos 4.500 teleclubs, así como favorecer un cierto proceso de democratización cultural; también intenta fortalecer la industria cultural nacional.

Iniciativas culturales de las administraciones locales.

La acción cultural de la administración local (diputaciones y ayuntamientos) es poco importante debido a los escasos recursos disponibles. Si bien en muchos casos hay un deterioro de las infraestructuras municipales existentes (cierre de teatros municipales, por ejemplo), se crean algunos museos y bibliotecas, y se colabora en los planes ministeriales de construcción de casas de cultura y teleclubs.

Iniciativas culturales desde la oposición al régimen.

La oposición de los sectores intelectuales, obreros y nacionalistas, a menudo amparados bajo el paraguas del ala más progresista de la Iglesia Católica, dará nacimiento a una cultura subterránea, mucho más dinámica y vinculada a los movimientos de vanguardia europeos.

2. La Constitución de 1978 y la institucionalización de un modelo democrático altamente descentralizado.

2.1. La nueva estructura del estado.

La España de la transición democrática.

En 1975, cuando Franco muere, España es una realidad mucho más moderna y abierta que su régimen político. El desarrollo económico y el mayor equilibrio social que se da a partir de la década de los sesenta explican la madurez de la sociedad española ante el cambio democrático y la posterior integración europea. Sin embargo, el rápido crecimiento económico no resuelve el desequilibrio territorial, ni los graves problemas en infraestructuras básicas: transporte, educación, investigación y desarrollo, etc.

El proceso político de la transición democrática se fundamenta en la búsqueda de un consenso constitucional, superador de las dos Españas nacidas de la guerra civil.

El encaje de las comunidades culturales históricas en la España democrática: un modelo de estado casi federal.

El cambio político representa la definitiva instauración de un sistema de gobierno democrático, que reconoce la configuración plurinacional del estado. La Constitución de 1978 habla del derecho al autogobierno de las nacionalidades históricas y regiones de España al tiempo que mantiene la soberanía en la indivisible nación española (esta contradicción permitió el consenso político y la convivencia pacífica en el momento de la transición). Se establecen 17 comunidades autónomas, con autonomía política parecida a la de los estados federados, pero sin una estructuración federal formal. De esta forma se quiere dar salida a los sentimientos y reivindicación de las nacionalidades históricas -Cataluña, Galicia y el País Vasco-, donde identidad nacional y preservación de su cultura van muy ligados, a través de una real descentralización política y administrativa, que se abre también a las restantes regiones españolas.

La nueva configuración territorial del Estado establece tres niveles administrativos básicos, con una amplia autonomía política: administración central, comunidades autónomas y corporaciones locales (subdivididas estas últimas en municipios y en diputaciones provinciales o consejos/cabildos insulares).

2.2. Derechos culturales y distribución de competencias en materia de cultura en el nuevo marco constitucional.³

Los derechos culturales protegidos por la Constitución.

La Constitución, ya en su preámbulo, expone la voluntad de "proteger a todos los españoles y pueblos del Estado en el ejercicio de (...) sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones". Se establece como principio básico el derecho a la cultura de todos los ciudadanos y se confiere a los poderes públicos la responsabilidad de promover y tutelar el acceso a la misma. Asimismo, con el objetivo de garantizar la neutralidad cultural del Estado se establece la libertad ideológica, de expresión y de creación.

Las competencias de la administración central en materia de cultura.

La Constitución establece el marco de distribución de competencias básico entre las comunidades autónomas y la administración central (artículos 148 y 149). La administración central debe asumir la función básica de defensa contra la exportación y la expropiación del patrimonio histórico-artístico, así como la legislación sobre propiedad intelectual, y las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión. Asimismo, debe facilitar la comunicación cultural entre las comunidades autónomas, de acuerdo con ellas, y garantizar la existencia de servicios culturales. Según la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional, todos los poderes públicos tienen autonomía para la gestión de sus intereses respectivos y pueden actuar de forma concurrente en el campo de la cultura.

Los Estatutos de Autonomía y sus competencias en materia de cultura.

Todos los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas recogen la cultura como competencia propia, aunque en algunas de ellas ésta se comparta con las diputaciones (caso del País Vasco o de Canarias). Los sectores, programas e instituciones con una mayor tradición de intervención pública quedan bajo su responsabilidad: artesanía, museos, bibliotecas, conservatorios de música, etc. Sólo unos pocos museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal quedan en manos del estado, aunque su gestión pueda ser ejercida por las administraciones autonómicas.

Las competencias culturales de las administraciones locales.

Con respeto a la administración local, la Ley de bases del régimen local da competencias a los municipios en materia de patrimonio, actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre. También dispone que los municipios de más de 5.000 habitantes deberán prestar servicio de biblioteca pública. Finalmente, establece la posibilidad de que

³Una ampliación de este tema puede encontrarse en la excelente monografía de Prieto de Pedro.

los municipios realicen "actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a (...) la cultura".

3. El modelo de organización institucional de las políticas culturales en España.

3.1. La política cultural de los distintos gobiernos.

La creación del Ministerio de cultura durante la transición democrática.

En pleno proceso de transición política, Adolfo Suárez crea en 1977 el Ministerio de Cultura, con la misión de hacer cargo de la inserción no traumática de los organismos del régimen anterior a la nueva estructura democrática; en especial de la Secretaría General del Movimiento y del Ministerio de Información y Turismo. También se anula el monopolio informativo radiofónico (se debía sintonizar con Radio Nacional), la difusión obligatoria del NODO en toda proyección cinematográfica, se liberaliza el sector radiofónico (en frecuencia modulada), se cierran o venden los periódicos y las emisoras de radio del Movimiento, y se crea el organismo autónomo de RTVE.

Asimismo, se intenta un acercamiento hacia los sectores intelectuales y artísticos enfrentados al franquismo (con exposiciones, nombramientos y premios), y se incoa un gran número de expedientes con el objetivo de proteger el deteriorado patrimonio histórico-artístico.

La acción gubernamental del Ministerio de Cultura de la etapa socialista (1982-1996).

A partir de 1982, los distintos gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) defienden la presencia del estado no sólo como garante o complemento de la acción privada en el ámbito cultural, sino también como alternativa ante las insuficiencias y límites de la misma. Los objetivos perseguidos se centran en la conservación y valorización del patrimonio, la renovación de equipamientos (plan de auditorios y teatros), el apoyo a la creación (con la nueva ley de propiedad intelectual, y las ayudas al cine, al teatro y a la música), y la reorganización y reducción del Ministerio ante el traspaso de responsabilidades a las comunidades autónomas. El PSOE no llega a generar un modelo de política cultural propio y ambicioso que se difunda al resto de instituciones gobernadas por los socialistas.⁴

La Secretaría de Estado de Cultura del gobierno del Partido Popular.

En 1996, el nuevo gobierno del Partido Popular disuelve el Ministerio de Cultura en el nuevo Ministerio de Educación y Cultura donde crea una Secretaría de Estado específica. Su discurso es no intervencionista y más liberal, aunque la práctica de su política cultural no se distancie mucho de la realizada en la última etapa socialista. A excepción de la eliminación del Centro de nuevas tendencias escénicas, el nuevo gobierno mantiene la estructura orgánica y los grandes equipamientos heredados de la administración anterior. Se mantiene la política de protección y difusión del patrimonio histórico español, la gestión de los grandes museos, archivos y bibliotecas nacionales, la promoción y difusión de las artes escénicas y la música, así como la tutela sobre la propiedad intelectual. Asimismo se refuerza la cooperación con las restantes administraciones públicas y muy particularmente con aquellas iniciativas culturales privadas o no lucrativas que refuerzan la acción del gobierno. En el ámbito de las industrias culturales se refuerzan los grandes grupos de comunicación y las empresas españolas de producción audiovisual y editorial, a la vez que se reduce el proteccionismo existente.

3.2. Acervo legislativo y acción cultural de los restantes organismos del estado.

La legislación básica en materia de cultura.

Durante los últimos veinte años, España ha modificado profundamente su legislación en materia de cultura. Por un lado ha desarrollado los derechos culturales básicos establecidos en la Constitución (se ha modernizado la legislación sobre derecho de autor). En segundo lugar, se han aprobado un conjunto de normas estructuradores de los sectores culturales: la Ley del Patrimonio Histórico Español (1985), o la Ley de protección y fomento de la cinematografía (1994). Asimismo se ha realizado la incorporación al ordenamiento jurídico español de un buen número de directivas europeas. Finalmente, se han aprobado otras normativas no estrictamente culturales pero con especial impacto en el sector, tal como la Ley de fundaciones y incentivos fiscales a actividades de interés general (1994), o el Real Decreto de normativa contable y presupuestaria para entidades sin finalidad lucrativa (1998).

⁴Una buena muestra de los objetivos y ambiciones de la política del PSOE desarrollada desde el Ministerio de Cultura puede encontrarse en el *Mapa de necesidades en infraestructuras y operadores culturales* de 1995.

La acción cultural de los restantes organismos del estado.

La acción cultural de los restantes organismos del estado se realiza, básicamente, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Fomento. La presencia cultural exterior se canaliza a través de la Dirección General de Relaciones Culturales Internacionales, la Agencia Española de Cooperación Internacional, y el Instituto Cervantes, organismo encargado de la difusión de la lengua y la cultura española e hispanoamericana en los países de habla no hispánica. Por su lado, el Ministerio de Fomento administra el 1% de las inversiones en infraestructuras que debe dedicarse obligatoriamente a cultura.

3.3. Las políticas culturales de las comunidades autónomas.

Los procesos de transferencia de competencias en materia de cultura.

Aprobados los Estatutos de Autonomía, las distintas comunidades autónomas empiezan a recibir competencias y recursos de la administración central. Entre 1981 y 1985 se completa la mayor parte del proceso de traspaso de competencias. Sin embargo, el desarrollo de mismas dependerá de la voluntad y de los recursos de cada comunidad para incrementar su acción cultural. Cada comunidad autónoma integra a su manera las responsabilidades transferidas en materia cultural. Las nacionalidades históricas (Cataluña, Galicia y el País Vasco), así como Andalucía y Extremadura dan a cultura rango de Consejería (equivalente a Ministerio). El resto, integran las competencias culturales en sus consejerías de educación.

En general, la mayor proximidad de la administración autonómica a las demandas ciudadanas ha permitido el desarrollo de programas y marcos normativas más específicos, y un incremento de la capacidad multiplicadora de la intervención pública. También ha propiciado una visión más localista de la realidad cultural, y el fomento de prácticas clientelistas.

Desarrollo legislativo y acción cultural gubernamental de las comunidades autónomas: el caso catalán.

Para Cataluña, así como para las demás nacionalidades históricas, la acción en cultura se considera estratégica pues ésta es, junto a la política educativa y a la labor de los medios de comunicación públicos, la herramienta básica para el desarrollo de la propia identidad. El gobierno de Jordi Pujol, en el poder desde 1980, ha centrado su acción cultural en la normalización lingüística y en la creación de un imaginario colectivo desde la radio y la televisión pública. Asimismo, ha desarrollado una política patrimonial reglamentista pero con recursos insuficientes y ha mantenido una política de subvención genérica de apoyo a la creación, a la difusión escénica y a la industria editorial.

3.4. La acción cultural a nivel local.

El gran crecimiento de la acción cultural local.

Los primeros gobiernos municipales democráticos apuestan decididamente por la cultura y la recuperación de la calle como espacio festivo colectivo. En la medida que el entusiasmo y la improvisación del primer momento se agotan, se hace patente la necesidad de contar con gestores culturales formados que ayuden a racionalizar la acción cultural local. Por otro lado, la falta de equipamientos culturales lleva a los municipios a invertir, gracias al apoyo y los recursos de diputaciones, comunidades autónomas y administración central, en la construcción de infraestructuras de difusión cultural (museos, teatros, bibliotecas) y en equipamientos socioculturales (centros cívicos, casas de cultura).

Desde un punto de vista institucional, los municipios tienen una amplia autonomía para desarrollar la actividad cultural. Su proximidad al ciudadano y la rentabilidad políticas de dichas acciones explican el gran crecimiento de la programación cultural local hasta inicios de los años noventa. Hoy, los recursos disponibles para nuevos proyectos son cada vez menores pues la actividad corriente de las infraestructuras creadas en la década precedente condicionan el presupuesto. Así, se genera un amplio debate sobre la eficacia y eficiencia de la acción pública, y las formas de colaboración con el sector privado y no lucrativo.

El papel de las diputaciones y de los consejos o cabildos insulares.

Las diputaciones provinciales y los consejos o cabildos insulares ejercen una importante misión de cooperación y apoyo a la actividad cultural municipal. En algunas comunidades, como el País Vasco o Canarias, lideran los proyectos y los recursos destinados a cultura. En la mayoría, se especializan en dar apoyo y consejo a la acción de los municipios de menor tamaño. Finalmente, en otras su papel es marginal o ha sido substituido por las comunidades autónomas.

Política municipal y sociedad civil.

La relación entre sociedad civil y acción municipal ha sido desde la transición política una cuestión difícil. En un primer momento, muchas personas formadas en el mundo asociativo pasan de la acción cultural de oposición al régimen a la política institucional local, con lo que muchas asociaciones pierden algunos de sus militantes más dinámicos y la capacidad real de competir con unos nuevos consistorios democráticos, con recursos, ilusión y legitimidad popular. Durante la década siguiente, la relación administración local - asociacionismo cultural se llenará de recelos: por el uso de las nuevas infraestructuras públicas, por exigencias clientelistas o la defensa de la autonomía asociativa, por la necesidad de apoyo vecinal frente a la confrontación electoral, etc. Será necesario llegar a inicios de la década de los noventa, con la crisis presupuestaria y de legitimidad de las instituciones públicas, para que se de una llamada general a la sociedad civil para la co-gestión de los intereses colectivos.

La planificación cultural, eje del diseño estratégico de desarrollo local.

A partir de finales de los años ochenta, algunos responsables políticos se dan cuenta de la necesidad de integrar las políticas culturales a planes de desarrollo integral de sus ciudades (social, educativo, urbanístico, turístico-patrimonial). Nacen así, algunas experiencias interesantes de planes estratégicos o de desarrollo local centrados en la acción cultural. En algunos casos dichos planes cuentan con el apoyo de proyectos europeos de reconstrucción urbana de los centros históricos (Barcelona, Cádiz), en otros responde a una voluntad política de promoción de la ciudad a partir de la valorización de sus activos culturales.

3.5. El gasto público en cultura.

Distribución del gasto público en cultura por niveles de gobierno.

Desde la instauración de las instituciones democráticas y durante toda la década de los ochenta, los presupuestos públicos dedicados a cultura crecen de forma sostenida año tras año. Sin embargo, a partir de 1992, finalizados los fastos de la Exposición Universal de Sevilla, la capitalidad cultural europea de Madrid y los Juegos Olímpicos de Barcelona, los recursos dedicados a actividades culturales tienden a disminuir. Cada vez es más difícil defender la inversión en cultura como una estrategia clave para el desarrollo comunitario.

El gasto cultural consolidado del conjunto de administraciones públicas españolas, excluida la normalización lingüística (muy importante en las comunidades autónomas con lengua propia distinta del castellano) asciende en 1993 a 333.297,6 millones de pesetas. En términos relativos, los gobiernos locales aportan la mayor porción de los recursos, alrededor de ciento ochenta mil millones de pesetas (el 54,1% del total); éstos vienen seguidos por los recursos provenientes de las comunidades autónomas, que experimentaron un crecimiento notable durante la última década hasta alcanzar de forma conjunta la cifra de ochenta y siete mil millones de pesetas en 1993 (el 26,2%); finalmente, la administración central con unos sesenta y cinco mil millones (el 19,6%), presupuesto que si se le resta la aportación para la adquisición de la Colección Thyssen, se mantiene estancado en términos constantes desde finales de los años ochenta.

El esfuerzo de las administraciones territoriales no es homogéneo a lo largo del país. Son las comunidades forales (País Vasco y Navarra), las Islas Canarias, Aragón y Cataluña las que más invierten en cultura (sin contar el gasto en normalización lingüística). En el extremo opuesto se sitúa la Comunidad de Madrid, con un gasto por habitante de sus administraciones territoriales de sólo 3.594 pts., gracias al ahorro que representa para éstas la gran inversión del estado en la capital.

Gasto público en cultura por niveles de gobierno. 1993.

	Millones pts.	%	Pts/ hab.	% Cultura / Total
Administración Central	65.481	19,6	1.685	0,25
Comunidades Autónomas	87.359	26,2	2.255	1,38
Diputaciones / Consejos insulares	31.004	9,3	1.022	2,31
Municipios > 50.000 hab.	67.961	20,4	3.403	3,72
Municipios < 50.000 hab.	81.493	24,5	4.312	5,60
Total	333.298	100,0	8.574	

Fuente: MINISTERIO DE CULTURA (1995).

Distribución sectorial del gasto público en cultura.

La estructura funcional de los presupuesto públicos en España sólo distingue cinco grandes apartados: servicios generales, patrimonio, bibliotecas y archivos, museos y promoción cultural. La mitad de los recursos se destinan a promoción cultural, proporción que en el caso de los municipios supera los dos tercios. Aunque esta rúbrica engloba muchas actividades, su mayor importancia en los pequeños municipios se debe a la gran importancia de la cultura popular y festiva en sus presupuestos de cultura.

Gasto público en cultura por sectores y niveles de gobierno. 1993.

	Servicios generales	Patrimonio	Bibliotecas y archivos	Museos	Promoción cultural	Total
Adm. Central	7,2	22,9	13,9	18,9	37,1	100,0
Comunidades Autónomas	11,4	24,4	14,0	10,5	39,7	100,0
Diputaciones y Consejos insulares	7,5	9,5	13,4	17,1	52,5	100,0
Municipios > 50.000 hab.	8,9	4,6	8,7	9,8	67,9	100,0
Municipios < 50.000 hab.	5,8	6,7	9,8	3,7	74,0	100,0
Media	8,3	14,4	11,8	11,0	54,5	100,0

Fuente: MINISTERIO DE CULTURA (1995).

4. Principales objetivos y retos de las políticas culturales en España hoy.

4.1. Evolución de los paradigmas y de las estrategias de intervención pública en cultura.

La inversión en infraestructuras culturales tradicionales, gran déficit de la dictadura, esconde la falta de modelos culturales contemporáneos autóctonos.

Superados los primeros años de la transición democrática, las distintas administraciones públicas españolas coinciden en la necesidad de llenar el gran déficit en infraestructuras culturales dejado por la dictadura, siguiendo el viejo modelo cultural novecentista. Se inicia la recuperación de viejos teatros, se restaura el patrimonio artístico y arquitectónico, se construyen bibliotecas y centros culturales polivalentes, etc. Esta fiebre constructora generalizada se realiza sin modelos arquitectónicos contrastados, y sin plantearse la viabilidad cultural, social y económica posterior de los equipamientos, ni la prioridad de otras inversiones culturales quizás más adecuadas a las demandas de los ciudadanos de finales del siglo XX. La mayoría de los recursos van a parar a unos pocos grandes equipamientos emblemáticos, que llenan de orgullo y movilizan el turismo cultural, mientras que los demás se reparten las migajas. Ha faltado y falta reflexión sobre el modelo cultural a impulsar desde los poderes públicos, cuando la mayor parte de la oferta cultural consumida por los españoles no procede de la iniciativa pública sino de las industrias culturales y está vehiculada por los grandes medios de comunicación.

El fomento del consumo cultural, y en menor medida a práctica artística amateur, nueva prioridad gubernamental.

La creación en los últimos veinte años de infraestructuras de difusión y formación, o al servicio de la creación artística, ha permitido la profesionalización de muchos artistas y un lento pero insuficiente incremento de la demanda cultural y de la práctica amateur. Demanda que se mantiene por debajo de las medias europeas debido a la falta histórica de recursos para la difusión y la formación artística, y también, al fuerte arraigo de una cultura popular de calle festiva y participativa. Ante una demanda insuficiente y la reducción de los recursos públicos dedicados a cultura, fruto de la crisis del estado del bienestar, muchos artistas ven frustradas sus expectativas. No es de extrañar que ante la presión de dichos colectivos y el predominio del paradigma neoliberal, el fomento del consumo cultural haya pasado a ser en estos últimos años una prioridad gubernamental fundamental.

Captación de nuevos recursos y búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en la acción cultural gubernamental.

Para intentar paliar la congelación de los presupuesto destinados a cultura, se fomenta la captación externa de recursos. A través de la subcontratación y la cooperación con el sector no lucrativo se intenta reducir costes y compartir la responsabilidad con los demás agentes del sector (artistas, profesionales, asociaciones, empresas). Asimismo, se aprueba en 1994 una Ley que otorga beneficios fiscales a los que financian o promueven actividades de interés general. También se intentan mejorar las herramientas de gestión de la administración, introduciendo objetivos de eficiencia y eficacia en la acción cultural gubernamental, y la formación de los técnicos de cultura.

Necesidad de reorientar las políticas públicas hacia el fomento y la inspección de la acción cultural privada subvencionada.

En la medida que el sector público se retira de la provisión directa de algunos de los servicios culturales se hace más necesario la reorientación de su intervención hacia el fomento y la inspección de aquella acción privada que recibe recursos públicos. Sin embargo, si realmente se desea fomentar la producción y el consumo cultural, y preservar el interés general, dicha intervención sólo puede hacerse desde un gran conocimiento sobre las formas privadas de producción y distribución de bienes y servicios culturales.

Falta de visión global y sumisión a intereses clientelistas en las políticas de protección a las industrias culturales.

El sector público no se ha planteado estratégicamente las formas de fomento, complementariedad y cooperación con el sector privado, lucrativo o no lucrativo, más allá de la ayuda genérica a la producción cultural nacional. No ha existido una política equilibrada de apoyo estratégico, sino que en función del peso mediático o político de los distintos agentes o sectores culturales se los ha favorecido de forma desigual vía subvención o tratamiento fiscal (el IVA que grava la venta de productos culturales oscila entre el cero en la formación artística o el 4% en la venta de libros, y el 16% en la venta de discos o instrumentos musicales).

Posición partidistas en las políticas de intervención y regulación de los medios de comunicación.

La reordenación del sistema de radiodifusión y el apoyo a los grandes grupos de cultura y comunicación se ha realizado de forma claramente partidista. Por su lado, la gran inversión en los medios públicos de radiodifusión, tanto a escala local, regional o nacional, raramente se realiza con objetivos educativos o culturales, sino que en general se compete con el sector privado por la audiencia (e indirectamente por los ingresos procedentes de la publicidad) con el objetivo de incidir sobre la opinión pública.

4.2. La conflictiva relación centro-periferia.

Falta de comunicación y de coordinación de las políticas culturales.

Una de las funciones que la Constitución atribuye al Estado es facilitar la comunicación entre las distintas políticas culturales territoriales, de acuerdo con ellas. La falta de una voluntad política real, una larga historia de imposiciones y susceptibilidades, la inexistencia de plataformas de diálogo y generación de consensos, unido al gran impacto identitario de las políticas culturales, no han favorecido procesos de coordinación mutuamente beneficiosos. Tampoco se han utilizado las políticas culturales y educativas para superar el desconocimiento de la diversidad cultural y lingüística española. Un hecho sintomático del actual desconocimiento y descoordinación es que veinte años después de la constitución del estado de las autonomías, no existe una plataforma estable a alto nivel que reúna a los consejeros o responsables de cultura de las comunidades autónomas.

Una política de aparador centrada en la capital, Madrid.

La política cultural de la administración central, excesivamente centrada en dotar de brillo y recursos a las grandes infraestructuras de difusión cultural situados en Madrid, no favorece el intercambio ni una real democratización territorial de la actividad cultural en España. Más aún cuando no se ha propiciado un sistema de redes que se alimenten de las actividades y proyectos de dichas instituciones centrales y de los restantes proyectos emergentes en todo el país. Además el modelo propagado con la construcción de grandes equipamientos emblemáticos, en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla o Bilbao, que acaparan la mayor parte de los recursos existentes, no ha permitido la articulación de otros modelos más apropiados a las necesidades reales del resto del país.

4.3. La cultura y las políticas culturales españolas ante el nuevo escenario internacional.

La presencia de la cultura española en América Latina y Europa.

La presencia exterior de la cultura española, y de la intervención pública de apoyo a la misma, se centra fundamentalmente en las dos regiones geoestratégicas más importantes para los intereses españoles: América Latina y Europa.

En el primer caso, el compartir un idioma común y la existencia de múltiples lazos históricos, sociales y culturales facilita la relación; pero no debe olvidarse que para muchos agentes y empresas culturales y no culturales españoles (desde los músicos a las editoriales, pasando por los bancos o Telefónica de España) América Latina es un gran mercado y una baza estratégica en el camino hacia la globalización. El mantenimiento y alimentación de los vínculos culturales tiene, pues, una dimensión política y económica transcendental. La España democrática consigue modernizar su discurso y pluralizar sus relaciones, monopolizadas por el Estado durante el franquismo vía el Instituto de Cultura Hispánica, pero no siempre logra deshacerse de su tradicional visión eurocéntrica. Este conflicto, latente durante la celebración del Quinto Centenario, persiste en un momento en que España ha pasado a ser el principal país donante a la región, el mejor interlocutor ante la Unión Europea y el motor de la comunidad cultural iberoamericana.

Por su parte, la relación cultural con Europa responde fundamentalmente a un fenómeno extracultural: la integración política y económica a la Unión Europea. El hecho de compartir un nivel de desarrollo parecido, los valores básicos de la civilización occidental, un mercado cada vez más integrado y una proximidad geográfica facilitan el contacto e interrelación con las culturas europeas, especialmente aquellas más poderosas o más próximas cultural y territorialmente.

La presencia cultural española en el resto del mundo es mucho menor. Solamente en Estados Unidos, en algunas excolonias españolas o en el próximo Magreb se mantiene una relación estable que vaya más allá de los cursos de lengua española. En este sentido, la creación en 1991 del Instituto Cervantes, institución creada por España, para la promoción y la enseñanza de la lengua española y para la difusión de la cultura española e hispanoamericana, ha sido importante, y está permitiendo ampliar el trabajo de difusión cultural que se ejercía desde las embajadas.

Globalización, mundialización y presencia de contenidos angloamericanos en la cultura de masas española.

La presencia de contenidos extranjeros en la cultura de masas española preocupó tradicionalmente a las autoridades españolas conservadoras. Durante el franquismo se establece un régimen estricto de censura y de control de la producción cultural. La difusión de la producción extranjera fue limitada a través de cuotas de pantalla, el doblaje obligatorio y el apoyo a la industria nacional. Con la democratización y el ingreso de España en la Comunidad Europea, el *lobby* cultural convence al gobierno sobre la necesidad de mantener el apoyo a la producción interior (ahora europea), aún y la gran oposición de los intereses próximos a la industria norteamericana.

El gran reto de las políticas sociales, culturales y educativas, a escala local o regional, se basa en como manejar la apertura a la cultura universal, baza estratégica en un mundo en globalización, y favorecer al mismo tiempo el desarrollo de la creatividad, la producción y las identidades culturales locales.

Posición española en la estructuración de una política cultural comunitaria.

España se integra en la Comunidad Europea en 1986. Para la mayoría de españoles dicha integración representa la plena incorporación al mundo desarrollado. Así pues, prácticamente no existe oposición a la integración ni hay miedo a la pérdida de soberanía o de identidad cultural que dicho proceso implica.

Durante el gobierno socialista, la política comunitaria de España se alinea mayoritariamente al lado del resto de países mediterráneos, especialmente en la defensa del patrimonio, la industria audiovisual europea (tanto en el establecimiento de la política interna como durante las negociaciones finales de la Ronda Uruguay del GATT), o la tradición continental de los derechos de autor. El gobierno del partido popular modifica ligeramente la posición proteccionista tradicional (de largo reingambre en España) y defiende un discurso más neoliberal, en particular en el ámbito del audiovisual, aunque no llega a materializarlo realmente.

5. Bibliografía.

5.1. Evolución de las políticas culturales en España.

- BOLAÑOS, M. (1997), *Historia de los museos en España*, Gijón: Ediciones Trea.
- ESCOLAR, H. (1987), *Historia de las bibliotecas*, Madrid: Pirámide/Fund. Germán Sánchez Ruipérez.
- FERNÁNDEZ PRADO, E. (1991), *La política cultural: qué es y para qué sirve*, Gijón: Ed. Trea.
- GALAN, E. PEREZ DE LA FUENTE, J.C. (1995), *Reflexiones en torno a una política teatral*, Fundación para el análisis y los estudios sociales.
- GARCIA JIMENEZ, J. (1980), *Radiotelevisión y política cultural en el franquismo*, Madrid: CSIC.
- HUERTAS VAZQUEZ, E. (1988), *La política cultural de la Segunda República Española*, Madrid: Ministerio de Cultura.
- JIMENEZ-BLANCO, M.D. (1989), *Arte y estado en la España del siglo XX*, Madrid: Alianza Ed.
- MINISTERIO DE CULTURA (1995), *Mapa de necesidades en infraestructuras y operadores culturales. MANECU*, Madrid: Ministerio de Cultura.
- PRIETO DE PEDRO, J. (1993), *Cultura, culturas y constitución*, Madrid: Congreso de los Diputados, Centro de estudios constitucionales.
- TIMOTEO, J. et al. (1986), *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*, Barcelona: Ariel.

5.2. Análisis por sectores.

- ALVAREZ MONZONCILLO, J.M. et al (1993), *La industria cinematográfica en España (1980-1991)*, Madrid: Ministerio de Cultura/Fundesco.
- BONET, L., DUEÑAS, M., PORTELL, R. (1992), *El sector cultural en España ante el proceso de integración europea*, Madrid: Ministerio de Cultura.
- BONET, L. (1998), "The Theatre in Spain", MAANEN, H. van, WILMER, S. [eds.] *Theatre Worlds in Motion Structures, Developments and Politics in the Countries of Western Europe*, Amsterdam: Editions Rodopi B. V.
- CENTENO, E. (1995), *La escena española actual (crónica de una década: 1984-94)*, Madrid: Fundación Autor.
- FUINCA (1993), *El sector del libro en España: Situación y líneas de futuro*, Madrid: Ministerio de Cultura.

5.3. Régimen jurídico del sector cultural.

- ALEGRE AVILA, J.M. (1994), *Evolución y Régimen Jurídico del Patrimonio en España*, Madrid: Ministerio de Cultura.
- DIETZ, A. (1992), *El derecho de autor en España y Portugal*, Madrid: Ministerio de Cultura.
- PRIETO DE PEDRO, J. (1993), *Cultura, culturas y constitución*, Madrid: Congreso de los Diputados, Centro de estudios constitucionales.

5.4. Estadísticas.

- DIAZ NOSTY, B. (1998), *Informe anual de la comunicación 1997-98: Estado y tendencias de los medios en España*, Barcelona: Grupo Zeta.
- FUNDESCO, *Comunicación social/Tendencias*, Madrid: Fundesco (period. anual hasta 1996).
- Guía Teatral de España 1992* (1992), Madrid: Centro de Documentación Teatral, Ministerio de Cultura.
- MINISTERIO DE CULTURA, *Bibliotecas públicas del Estado. Estudio Estadístico*, Madrid: Ministerio de Cultura, (periodicidad anual).
- MINISTERIO DE CULTURA, *Boletín informativo del control de taquilla*, Madrid: Ministerio de Cultura, (periodicidad anual).
- MINISTERIO DE CULTURA, *Panorámica de la Edición Española de Libros*, Madrid: Ministerio de Cultura, (periodicidad anual).
- MINISTERIO DE CULTURA (1991), *Equipamientos, prácticas y consumos culturales de los españoles*, Madrid: Ministerio de Cultura, Colección Datos Culturales.
- MINISTERIO DE CULTURA (1992), *El patrocinio empresarial de la cultura en España*, Madrid: Ministerio de Cultura, Colección Datos Culturales.
- MINISTERIO DE CULTURA (1995), *Mapa de Infraestructuras, Operadores y Recursos Culturales. MIOR*, Madrid: Ministerio de Cultura, Colección Datos Culturales.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA (1996), *La cultura en cifras*, Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Colección Datos Culturales.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA (1996), *Museos españoles. Datos Estadísticos*, Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Colección Datos Culturales.