

**Evolución y Retos de la
Política Cultural en España
Lluís Bonet i Agustí**

Documentación de reflexión y debate

Documento nº 4

Lluís Bonet i Agustí

EVOLUCIÓN Y RETOS DE LA POLÍTICA CULTURAL EN ESPAÑA

— *Tablero. Revista del convenio Andrés Bello. nº61*

Colombia

Colombia

1999

LA POLÍTICA CULTURAL EN ESPAÑA

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 de 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 una 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 de segunda enseñanza, financiados por las diputaciones provinciales, en la mayor parte de capitales de provincia y ciudades importantes 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

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.

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, y el control e intervención autoritaria y centralizada sobre la cultura del país. 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 grupos 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, 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.

- 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 RadioTelevisión 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.

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 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 administración central del estado.

- La creación del Ministerio de cultura durante la transición democrática.

En pleno proceso de transición política, se 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 NO-DO 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.

- 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 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 inicia la reducción del proteccionismo existente.

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 alta rentabilidad de imagen de dichas políticas 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.

- 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 dé una llamada general a la sociedad civil para la cogestión 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, 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, Cadiz), en otros responde a una voluntad política de promoción de la ciudad a partir de la valorización de sus activos culturales.

3.4. 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 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 de la comunidad.

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.

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).

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 la gran inversión del estado en la capital.

- 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.

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

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 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. Se inicia la recuperación de viejos teatros, se construyen bibliotecas, se restaura el patrimonio artístico y arquitectónico, etc. Esta fiebre constructora

4.3. La cultura y las políticas culturales españolas en los nuevos escenarios internacionales.

- 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 españolas (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 un mundo en globalización. El mantenimiento y alimentación de los vínculos culturales tiene, pues, una dimensión política y económica trascendental.

Por su parte, la relación cultural con Europa responde asimismo 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 más próximas.

La presencia 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 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 fué 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, aún y la gran oposición de los empresarios con intereses próximos a la industria americana, sobre la necesidad de mantener el apoyo a la producción interior (ahora europea).

- 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 el discurso proteccionista tradicional (de largo reingambre en España) y defiende posiciones más liberales en el ámbito del audiovisual.