

**Derribar una Torre de Babel:
Descentralización, Delegación y otras Ideas
Utilizables en la Política Cultural
Mark Davidson Schuster**

Documentación de reflexión y debate
documento nº 02

Mark Davidson Schuster

**DERRIBAR UNA TORRE DE BABEL: PRIVATIZACIÓN,
DESCENTRALIZACIÓN, DELEGACIÓN Y OTRAS IDEAS UTILIZABLES
EN LA POLÍTICA CULTURAL**

Strasbourg

Consejo de Europa

1993

Derrumbar una Torre de Babel: Privatización, descentralización, delegación y otras ideas utilizadas en la política cultural (*)¹

J. Mark Davidson Schuster
Instituto de Tecnología de Massachusetts

...Estamos viviendo un extraño período de transición, en el cual siquien existiendo los antiguos modelos, instituciones, leyes y reglamentos, aunque han dejado de funcionar, y sus sustitutos aún se encuentran en proceso de creación, un proceso lento, doloroso, prudente... Las relaciones personales se ven complicadas por aspectos no resueltos sobre las acciones y el comportamiento de las personas del régimen anterior; todavía existe un deseo de venganza y de castigo que convive con el deseo de perdonar, de un perdón general, de paz. Además, el antiguo sistema de contratos permanentes y relaciones fijas entre instituciones, en el que no se juzgaba a nadie por los resultados, ha supuesto una dislocación de los valores morales y profesionales. En el transcurso de los últimos cuarenta años, poco a poco se ha ido haciendo moralmente aceptable el hecho de coger la paga sin dar nada a cambio.

...Con este sistema, generaciones enteras perdieron su sentido de la empresa, de la iniciativa, de la independencia, de la responsabilidad, del orgullo; de la experiencia profesional y la imaginación... Mucha gente ni tan solo ha considerado jamás la idea de que las cosas podrían ser diferentes, que quizá ellos mismos podrían tener el poder de decidir alguna otra cosa.

- Otakar Roubínek

"Theatre after the revolution: Where does it go from here?"¹

¹ (*) Este documento ha sido posible gracias a un contrato con, la Dirección General de Educación, Cultura y Deportes, División de Política y Acción Cultural, del Consejo de Europa y una considerable subvención del Ministerio de Educación y Ciencia español. Estoy muy agradecido a ambos organismos. Las ideas que contiene este documento son mías o bien de las personas de las que he citado su trabajo; no representan la opinión oficial ni la del Consejo de Europa ni del gobierno español.

¹ Otakar Roubínek, Theatre after revolution: Where does it go from here?, artículo de revista fotocopiado de origen desconocido, págs. 7 y 8.

Es la opinión de una persona sobre la reciente condición de un sector artístico, el teatro, en un país concreto, la antigua Checoslovaquia. Sin embargo, este sentido de incertidumbre combinado con la esperanza comprende un territorio más amplio, y hoy impregna el discurso de las políticas culturales en todo Europa Central y del Este.

Para animar todavía más la discusión, se ha buscado la ayuda y el consejo de Europa Occidental, así como también de otros países más lejanos. Los dos últimos años han sido testimonios de una gran cantidad de seminarios, conferencias y sesiones de trabajo que ofrecían una gran gama de modelos y de ideas importadas de occidente, no solo para la reforma del sistema político y económico, sino también para la reforma de las políticas culturales. En mi universidad, en el Instituto de Tecnología de Massachusetts, los estudiantes tienen la siguiente cita: "Recibir la información del MIT es como beber agua de una manguera"; y sin ningún tipo de dudas, esto es lo que ha sido la inundación de asesoramientos extranjeros para los que formulaban, gestionaban y reaccionaban con estas políticas culturales en fase de evolución. Mucho me temo que nosotros, occidentales que hemos participado en estos esfuerzos, solo hemos logrado construir una Torre de Babel de palabras y de conceptos de política cultural.

Es en este contexto en el que el Consejo de Europa ha invitado a los funcionarios culturales de Europa Central y del Este a esta reunión, una reunión con el título benigno de "Europa en la Cooperación Cultural". Nos reunimos en Estrasburgo para expresar nuestro alivio colectivo por el hecho de que la política cultural ha cambiado; por confesar nuestras incertidumbres sobre la rápida e imprevisible evolución de las circunstancias políticas, y sobre cuál será la mejor manera de trabajar en estas condiciones; por compartir nuestras experiencias, explicando lo que hemos hecho y lo que queremos lograr, y discrepando sobre las implicaciones de estas experiencias; por explorar lo que podemos ofrecernos los unos a los otros; y por descubrir lo que nos puede ofrecer el Consejo de Europa.

Procedemos de orígenes culturales diversos y hablamos idiomas diferentes, pero sospecho que lo que nos puede separar más son las palabras comunes, palabrea que contradicen conceptos e ideas que creemos que compartimos pero que tienen significados e implicaciones muy diferentes para cada uno de nosotros. La

ciencia social y la política pública utilizan la frase "ideas en moneda de curso legal" para referirse a los conceptos que tienen una aceptación rápida y universal con poco pensamiento crítico. La política cultural no es ni más ni menos inmune que los otros sectores de trabajo colectivo a las ideas en moneda de curso legal.

Por lo tanto, la labor que he aceptado al escribir este documento es la de empezar a desenrollar algunos de nuestros términos para poder comprender mejor las variaciones de matiz y de significado que queremos darles. Si utilizamos las mismas palabras pero queremos decir cosas diferentes, podremos hablarnos los unos a los otros, pero será difícil que podamos comunicarnos y cooperar. Con esta pequeña contribución por mi parte, todavía estaremos muy lejos de poder crear un "léxico común para la cooperación cultural europea" definitivo, pero espero poder marcar el camino al sugerir que será de un valor incalculable para nuestro trabajo común el hecho de prestar una gran atención a las palabras que utilizamos.² Estoy seguro de que durante el camino habré cometido el mismo error contra el que estoy luchando, suponiendo definiciones comunes para palabras y frases que no se comparten con el mismo significado. Desde ahora, pido disculpas por estos lapsus.

Privatización

Como punto de partida, adoptaré la palabra "privatización". Quizá no hay ninguna otra que haya impregnado tanto el discurso reciente sobre política cultural en la Europa Central y del Este (e incluso, para este tema, en Europa Occidental), y quizá no hay ninguna otra palabra que se haya utilizado de tantas formas

² La noción con la que se debe ir con mucho cuidado y ser prudentes con el lenguaje de la política cultural queda muy bien reflejada en el irónico trabajo de John Pick, que ha escrito muchísimo sobre aspectos de la política cultural británica. Véase concretamente, The arts in a state: A study of government arts policies from Ancient Greece to the present (Bristol, Inglaterra: Bristol Classical Press, 1988); y Vile Jelly: The birth, life and lingering death of the Arts Council of Great Britain (Gingley-on-the-Hill, Inglaterra: Brynmill Press, 1991). Espero haber podido reflejar parte de la inspiración de su obra en este documento.

diferentes y para tantas personas diferentes para referirse a tantas cosas diferentes.

En lugar de empezar buscando un acuerdo sobre una definición única de la palabra privatización, intento que seguramente fracasaría, permítanme que empiece intentando inferir los muchos significados que en la práctica se han dado a la palabra privatización. ¿Cuáles son los objetivos que se espera que la privatización favorezca? ¿Qué nos responderían los que dicen que están privatizando el arte y la cultura si les preguntásemos porqué los están privatizando?

Empezaré con la razón técnica, clásica, de la privatización:

* "Queremos que el abastecimiento de productos y de servicios sea más eficaz económicamente".

En los Estados Unidos, por lo menos, esta es una ventaja de la privatización que se cita más. Se está extendiendo la sospecha de que los empresarios privados pueden abastecer de una forma más eficaz los productos y los servicios que el gobierno ha ofrecido desde siempre (recogida de basuras, limpieza de calles, transporte, bomberos, servicios públicos de agua y electricidad... y ahora, incluso, las cárceles y la enseñanza). Si realmente no pensáramos que hay posibilidades de lograr beneficios, sería poco probable que triunfara un argumento idealista. Naturalmente, en los Estados Unidos el equilibrio relativo entre el sector privado y el público ya se inclina mucho más hacia el sector privado.

Sin embargo, cuando los americanos hablan de la "decisión de la privatización" normalmente es a esto a lo que se refieren.³

En el arte y en la cultura, este tipo de razonamiento es

³ Para la mayor parte de lo que sigue, estoy muy agradecido a John Donahue y su libro del mismo título The privatization decision: public ends, private means (Nueva York, Basic Books, 1989). Aunque no habla de la privatización de las artes y de la cultura, y tiene una visión relativamente limitada y basada en la eficacia por lo que respecta a la cuestión de la privatización, me ha ido muy bien para organizar mis propios pensamientos para este documento. Cuando hago referencia a discusiones concretas de Donahue, estas referencias se especifican en las respectivas notas de página.

evidente, por ejemplo, en los intentos del gobierno británico de introducir los "concursos de competencia obligatorios" (CCO) para el abastecimiento de servicios culturales locales, exigiendo un proceso de concurso competitivo abierto.⁴ Las autoridades locales invierten aproximadamente la misma cantidad de dinero en las artes que el Arts Council de Gran Bretaña; pero este soporte local se centra especialmente en la provisión y gestión de unas 400 instalaciones locales. El CCO para los servicios locales ha formado parte de la política del gobierno central desde 1980, pero no fue hasta el 1989 en que a las actividades para las que se esperaba un CCO se añadió el abastecimiento de artes, ocio y tiempo libre en estas instalaciones.

El argumento a favor del CCO es, simplemente, la eficacia económica. El argumento en contra, expresado por la London Arts Board, se ha centrado en las implicaciones artísticas: "la gestión de las artes es cualitativamente diferente de otros servicios de gestión". "En las artes y la cultura el problema radica no tanto en encontrar otras personas con capacidad para ofrecer los servicios, sino en la dificultad de especificar intenciones, propósitos y objetivos, hecho que hace que sea extremadamente difícil redactar un contrato". "El CCO destruiría la estructura nacional de giras que los organismos subvencionadores de las artes han trabajado para desarrollarlos". "Allí donde las autoridades locales han participado voluntariamente en el CCO, el perfil de trabajo ha cambiado dramáticamente".⁵ Como respuesta, el gobierno británico ha alentado la introducción del CCO en las artes.

⁴ El organismo de la autoridad local que antes había suministrado el servicio también puede participar en su propio concurso. Resulta interesante comprobar que aproximadamente en el 80% de los casos en que se ha llevado a cabo un CCO, se ha escogido el mismo operador anterior, que normalmente era la misma autoridad local. Notas de una conversación con Pru Robey, London Arts Board, diciembre 1992.

⁵ Es interesante comprobar que algunos de estos argumentos se parecen mucho a las condiciones en las que Donahue encuentra que la privatización funcionaría menos bien. Concluye diciendo: "Importa la lucha del sector público contra el privado, pero normalmente importa más la del competitivo contra el no competitivo". Donahue, The privatization decision, pág. 78. Es importante entenderlo, porque dice que en términos de eficacia la privatización funcionaría mejor si existieran competidores potenciales, una condición que no suele existir en las artes y en la cultura, sobre todo en la Europa Central y del Este.

No entraría en el ámbito de este documento discutir a fondo sobre las condiciones económicas bajo las que un gobierno podría esperar lograr un mejor rendimiento en la contratación del abastecimiento de servicios a empresarios privados, pero creo que es útil presentar en este punto un esquema que John Donahue ha utilizado para clasificar algunos de estos aspectos.⁶ Desde su punto de vista, la elección entre público y privado tiene dos dimensiones: la financiación y el rendimiento. Por tanto, las posibles decisiones sobre el abastecimiento y la financiación de productos y servicios quedan reflejados en el cuadro 1.

Estamos muy acostumbrados a pensar en el gobierno como un organismo que ocuparía la casilla A, en la que el sector público ofrece productos y servicios que se pagan con el dinero procedente de la recaptación tributaria del estado. La privatización para lograr beneficios se describiría pasando de A a C; el pago continuaría siendo colectivo mediante la recaptación de impuestos, pero los productos y los servicios los ofrecerían contratistas privados que tendrían un contrato con el estado. Naturalmente, es totalmente posible que al mismo tiempo el pago individual substituya al pago colectivo. Por ejemplo, individuos que pagasen la recogida de basuras contratada de forma privada, y en este caso el cambio sería de A a D.

Cuadro 1
Dimensiones de la opción pública y privada

	Pago colectivo	Pago individual
Abastecimiento de productos/servicios del sector público	A	B
Abastecimiento de productos/servicios del sector privado	C	D

No sería correcto pensar que este esquema implica que el estado no solo existe para suministrar los productos y servicios de la casilla A. El gobierno es proactivo en las casillas A, B y C. Y

⁶ DONAHUE, The privatization decision, págs. 7 y 8.

esto es particularmente cierto en la provisión de productos y servicios artísticos. En la mayor parte de países, los individuos asumen por lo menos una parte del coste de las actividades culturales con el pago en taquilla (A). Al mismo tiempo, el gobierno puede pasar una parte de la recaptación tributaria a instituciones culturales que, esencialmente, tienen una estructura privada, dirigidas por un consejo de administración privado que trabaja (así se espera) en interés público (C). Aunque no es proactivo en la casilla D, el gobierno también proporciona la estructura legal en la que tienen lugar las transacciones privadas, por ejemplo, la entrada en vigor de los contratos, las leyes de protección del consumidor, incentivos fiscales, y otros aspectos similares. (Y a medida que avanzamos en nuestra consideración de la privatización, descubriremos que es necesario ampliar este esquema para incorporar en él todo lo que se quiere decir al hablar de la privatización en las artes).

Pero centrarnos en el mejor rendimiento sería centrar nuestra atención en un punto muy limitado. La privatización en las artes y la cultura se ha evocado en muchas situaciones que tienen muy poco o nada a ver con cuestiones de estricta eficacia económica, y aquí encontramos la raíz de nuestro dilema de vocabulario.

Consideremos otras razones que se podrían presentar a favor de la privatización. Aún existe todo un grupo de respuestas que se basan en la financiación, aunque no están centradas en la eficacia. En general, estas respuestas no proceden de la política cultural.

* "Queremos reducir las dimensiones del estado".

En la búsqueda de elementos que se puedan recortar del presupuesto del estado, las artes y la cultura se consideran conjuntamente con los otros elementos, pero esta forma de privatización no ofrece ninguna pauta sobre la forma de hacerlo. ¿Las artes y la cultura serían recortadas en su parte proporcional? ¿O se recortarían más o menos que las otras actividades que antes subvencionaba el gobierno? En nuestro esquema, reduciríamos las dimensiones de A, quizá nos moveríamos hacia D, pero sin presuponer que los productos y los servicios que se han suministrado a A continúen a D.

Una respuesta al deseo de recortar el presupuesto del estado ha sido colocar algunos gastos oficiales "fuera del presupuesto" inventando nuevas formas de recoger dinero colectivo fuera de la recaptación normal. Esto se ha hecho particularmente evidente en las artes y la cultura,⁷ pero cada vez es más común en toda la financiación del gobierno.⁸

Esta respuesta podría significar también, o quizá no, que hay un deseo de limitar la influencia del estado, y es importante considerar hasta qué punto esto es cierto. El cuadro 1 no habla de cuestiones de política gubernamental. Es bastante posible que a medida de que el abastecimiento de servicios pase de una casilla a otra, la política gubernamental vaya con ella como una capa. La investigación en los Estados Unidos ha sugerido que la transferencia de actividades del gobierno hacia el sector privado no lucrativa ha ido acompañada de un aumento de la legislación oficial; en otras palabras, la política no las ha querido dejar escapar.

Los gobiernos podrían escoger una privatización parcial o disgregada para mantener su influencia en determinadas formas. Algunos países que han privatizado sus museos no han privatizado las colecciones, que siguen siendo propiedad colectiva. Se puede suponer que lo hacen para evitar que los directores y los consejos de los museos consideren la colección como un activo fungible, una limitación que se considera muy de acuerdo con una buena política pública, aunque realmente este punto es discutible.⁹

⁷ Peter HERO, "Variations on a theme: supporting state cultural development with non-appropriated funds in the 1980s", documento presentado en la Cuarta Conferencia Internacional sobre Economía Cultural, Asociación para la Economía Cultural, Avignon, Francia, 12-14 de mayo de 1986.

⁸ Herman B. Leonard, Checks unbalanced. The quiet side of public spending (Nueva York; Basic Books, 1986).

⁹ Esta separación es una versión, en el sector público, de la práctica común en los museos de arte de mantener una rígida separación interna entre el "presupuesto artístico" y el "presupuesto de explotación", y se podría criticar por las mismas razones. Peter Temin "Art economic history of american arts museums", en la obra de Martin Feldstein ed. The economics of art museums (Chicago: The University of Chicago Press, 1991)

Reducir las "dimensiones" del estado también podría suponer una redefinición más fundamental de los límites de gobierno, y este debate filosófico también ha formado parte del movimiento de privatización. Una vez hemos decidido pagar colectivamente, tenemos que averiguar cómo podemos organizar el abastecimiento, pero quizá lo que está pasando es que ahora estamos menos seguros que antes de querer pagar colectivamente los productos y servicios culturales y artísticos. Los Ministerios y los Arts Councils han observado que hay países, como los Estados Unidos, donde la vida artística parece bastante sana, pero donde, al mismo tiempo, el compromiso de la recaptación tributaria del gobierno parece mucho más limitado.¹⁰

Donahue utiliza el término desocialización para distinguir la eliminación de responsabilidades, actividades o activos del reino colectivo de la privatización en la que se mantiene la financiación colectiva, pero el abastecimiento se delega al sector privado.¹¹ En la desocialización se reducirían tanto la necesidad de lograr dinero colectivamente como la provisión de servicios por parte del gobierno (casillas A, B y C).

Otra versión de este argumento, que quizá se centra más en la forma que en las dimensiones es la siguiente:

* "Queremos reducir la carga administrativa del estado".

La reducción de costos también sería de gran importancia, pero podrían existir otros motivos, que tienen a ver con las nociones cambiantes por lo que se refiere a la manera adecuada de administrar la política cultural.

La caída de los regímenes políticos autoritarios ha supuesto una gran cantidad de problemas para la administración de los programas culturales. Los recursos ahora son mucho más limitados,

¹⁰ Esta conclusión se debe de matizar ligeramente con el reconocimiento de que el soporte a la cultura en América del Norte se canaliza proporcionalmente más a través de los impuestos procedentes de diferentes incentivos fiscales y menos a través del gasto directo del gobierno que en cualquier otro lugar. J. Mark Davidson Schuster "Issues in supporting the arts through tax incentives". The Journal of arts management and law, vol. 16, núm. 4, invierno de 1987.

¹¹ DONAHUE, The privatization decision, pág. 215.

hecho que hace que las decisiones queden mucho más limitadas al aspecto financiero, aunque estas mismas decisiones están mucho menos limitadas ideológicamente. Al mismo tiempo, los que viven en el mundo de las artes y la cultura y que a menudo han ejercido una influencia considerable en el momento de favorecer la caída de estos regímenes, esperan tener más voz en la política cultural y en las decisiones sobre la subvención de la cultura. Esta nueva situación —en la que parece que la estructura burocrática de los ministerios de cultura existentes está descubriendo por sí misma que no está bien adaptada a la labor que tiene entre manos— ha acelerado un interés renovado para otros modelos administrativos, incluyendo los distantes Arts Councils, que hasta ahora han sido más característicos de la política cultural angloamericana.¹² Pero con esto no quiero sugerir que los Arts Councils angloamericanos no hayan tenido dificultades últimamente con las respuestas políticas a sus estructuras de toma de decisiones.¹³

Ahora, muchos consideran que será mucho más difícil liberar a las artes de una diversidad, excesivamente burocrática que no liberarlas de una pureza ideológica con una sola idea:

La organización y el control de un mecanismo tan complicado con el teatro público exigía la creación de una administración enorme. Se hace difícil describir esta burocracia gigantesca, formada, como lo fue, por diferentes niveles y estructuras. En su superficie había el Ministerio de cultura y los Departamentos Culturales de Distrito de los Comités Nacionales (es decir, los organismos oficiales) pero en su interior el control se encontraba, en realidad,

¹² Para una comparación útil de los modelos administrativos por lo que se refiere a la subvención de las artes y la cultura, véase lo que dicen Harry Hillman Chartrand y Claire McCaughey en "The arm's length principle and the arts: an international perspective past, present and future", en la obra de Milton C. Cummings, Jr. y J. Mark Davidson Schuster, eds. Who's to pay for the arts? The international search for models of support (Nueva York; American Council for the Arts, 1989).

¹³ Véase, por ejemplo, los dos números de The Journal of Arts and Management and Law que se han dedicado completamente a las controversias que afectan a las decisiones de subvención del National Endowment for the Arts: vol. 20, núm. 3, otoño 1990, y vol. 21, núm. 1, primavera 1991; también Mary C. Sullivan, Arts Councils in conflict (Ottawa, Ontario, Canadá; research & Evaluation, Canada Council, junio de 1988).

en manos de las organizaciones del Partido, a todos los niveles. A esta lista, es necesario añadir una gran cantidad de instituciones que tenían la función de supervisar y de autorizar las producciones teatrales. Durante muchos años, esta pirámide administrativa pretendía representar a todo el teatro profesional checo, y, además, decía que era un gran éxito del programa socialista por lo que se refiere a la protección de la cultura, las artes, la especie humana... Ahora, nos enfrentamos a la labor de desmantelar el sistema de los últimos cuarenta años. No es una cuestión de iconoclastia democrática, sino de buscar nuevas condiciones en las que se pueda desarrollar la creatividad.¹⁴

Queda por ver si la privatización logrará librarse del sistema de burocracia.

Donahue hace una distinción muy útil entre privatización estratégica, dirigida a hundir el reino colectivo, y privatización táctica, dirigida a recortar costes para el mismo nivel de servicios oficiales. Los tres argumentos de privatización que he tratado hasta aquí son ejemplos de privatización estratégica¹⁵.

Pero me estoy avanzando a mí mismo, ya que aún no he agotado todos los argumentos económicos en favor de la privatización.

"Queremos lograr un capital para el estado"

Aquí, el argumento financiero se vuelve contra sí mismo. En lugar de ahorrar dinero, la privatización es una manera que el gobierno tienen de generar dinero convirtiendo sus activos en efectivo. En algunos casos, este dinero puede repercutir en el sector cultural. Checoslovaquia, antes de dividirse en dos países, dedicaba un 1% de los beneficios de la privatización de activos a la concesión de subvenciones para el sector no lucrativo. Se estableció un fondo especial para el cine, que se debía cubrir con una parte de los beneficios de la privatización y con dinero adicional procedente de las loterías y las donaciones.

¹⁴ Otakar Roubínek. "Theatre after the revolution" pág. 8.

¹⁵ Donahue, The privatization decision, pág. 136

Entonces este fondo se utilizó para ofrecer préstamos garantizados y subvenciones al sector del cine.

Más directa ha sido la venta de las empresas estatales del sector cultural a inversores privados. Se han seguido dos planteamientos diferentes: 1) la venta directa, que atrae capital, incluso quizá capital extranjero, y 2) el método de cupones en el que todos los ciudadanos reciben acciones en empresas privatizadas, igual que ha pasado en Eslovaquia. El primer método ha sido criticado porque puede llegar a transferir las empresas culturales a manos extranjeras, hecho que comportaría una pérdida del contenido nacional y de influencia en la producción cultural. El segundo método, sin embargo, cambia la forma de propiedad sin comportar ningún capital para uso del estado. La venta de los activos estatales también podría tener efectos culturales fuera del sector cultural; uno podría ser la venta de teatros, salas de conciertos y otros edificios propiedad del estado a propietarios privados, para su propia explotación que, en definitiva, podría ser o no de tipo cultural.

Sorprendentemente, en Hungría la privatización ha significado, por lo menos en parte, dar activos a organizaciones provadas en el sector no creativo/fundaciones.¹⁶ Por ejemplo, se dió una propiedad a la Fundación para Artistas Creativos. Ahora los artistas se sientan en un consejo asesor para tomar decisiones sobre la manera de invertir el dinero logrado de esta propiedad (19 artistas elegidos y 2 representantes del Ministerio de Cultura). Los representantes del Ministerio pueden decidir el veto sobre las decisiones del consejo, pero solamente si la

¹⁶ El uso de la palabra "fundaciones" es otro punto en el que nuestro vocabulario común nos separa. En los Estados Unidos, las fundaciones son "entidades legales independientes cuyos objetivos principales son generar, controlar y preservar fondos públicos o privados y distribuirlos o invertirlos para apoyar cualquier actividad dentro de una amplia gama de actividades benéficas, filantrópicas y de beneficio público, llevadas a cabo por la misma fundación o por otras organizaciones o individuos". ["Foundations in a civil society: principles and core concepts", documento preparado en el Seminario Internacional sobre Fundaciones, Moscú, URSS, 26-28 de julio de 1989]. Dicho de una forma más simple, la característica que las distingue son los fondos o donaciones que tienen a su disposición. En Europa, por otra parte, la palabra fundación se suele utilizar en un sentido más amplio, e incluye una amplia variedad de organizaciones no lucrativas.

decisión conlleva un gasto de más del 20% del capital.¹⁷

* "Queremos hacer las instituciones culturales más atractivas para otras fuentes de subvención".

Si otras posibles fuentes de financiación para la cultura —ya sean personas privadas, corporaciones, fundaciones o otros niveles de gobierno— quieren ayudar a subvencionar las artes y la cultura (hecho que en una parte de Europa Central y del Este es una suposición no comprobada), el hecho de sacar la provisión de productos y de servicios culturales de las manos de los organismos oficiales y colocarla en cualesquiera de otras manos, podría ayudar a atraer otras fuentes de financiación. El contribuyente en potencia se quiere asegurar de que su contribución se invertirá en los objetivos para los que la ha hecho, y que no irá a otros gastos del gobierno. Si hace una donación a un museo nacional, ¿cómo puede estar seguro de que el gobierno no reducirá el presupuesto de este museo en un importe equivalente y que no se gastará su dinero en enseñanza, en gastos militares, o en cualquier otra cosa?

En los Estados Unidos los organismos oficiales se han convertido en adeptos de la creación de organizaciones no lucrativas encargadas de llevar a cabo las políticas públicas, atrayendo, al mismo tiempo, otras fuentes de subvención. Para poner solo un ejemplo, para llevar a cabo "Summerthing", un programa artístico de verano en diferentes barrios de la ciudad de Boston, la Oficina de Relaciones Culturales del Ayuntamiento, un organismo municipal, creó la Fundación Boston, privada y no lucrativa, y firmó un contrato para aplicar el programa. De esta forma, la fundación pudo garantizar a los otros donadores que buscaba para lograr fondos adicionales, que sus contribuciones no desaparecerían en el agujero negro del presupuesto municipal.

Esta línea de razonamiento es la misma que provocó la conversión de los museos nacionales de Gran Bretaña en corporaciones privadas. La primera ministra Thatcher se dió cuenta de que, de un día por otro, podía sacar miles de empleados de la nómina

¹⁷ La privatización de activos ha tenido el efecto contrario en algunas organizaciones artísticas, que las ha dejado aún peor: la restitución de propiedades privadas a los antiguos propietarios ha supuesto que algunas instituciones artísticas hayan tenido que renunciar a sus espacios.

pública "privatizando" a los museos nacionales. Este cambio no afectó en absoluto al gasto del gobierno, ya que se transfirió la misma cantidad de dinero en forma de subvención, en lugar de hacerlo en forma de salario para personal civil, y tampoco modificó el número de empleados que trabajaban en esos museos. Pero había la esperanza de que esta nueva situación haría que los museos se volvieran más atractivos para las aportaciones privadas. Rosemary Clarke, en una frase particularmente acertada, ha descrito a estos museos como "museos fuduciarios, subvencionados por el gobierno, considerados como estatales por la Comisión de Galerías y Museos".¹⁸ La complicación de esta definición refleja la complejidad de su situación: están privatizados, pero en gran medida están subvencionados por el gobierno central, y se consideran "estatales". Y yo me pregunto, ¿qué deben pensar realmente los posibles donadores de esta situación tan ambigua?

Este argumento también se plantea de una forma más intencionada:

* "Queremos cerrar el ciclo de la dependencia financiera institucional con el estado".

Si solo nos basamos en los hechos, queda claro que en muchos países las instituciones culturales dependen en gran medida del soporte del gobierno de sus presupuestos.¹⁹ Y no es extraño, ni tan solo en los países occidentales, encontrar a instituciones culturales que reciben del estado entre un noventa y un cincuenta y cinco o incluso un cien por cien de su presupuesto. Pero, por otra parte, también es posible encontrar instituciones, sobre todo en los Estados Unidos, que reciben del estado solo entre un cinco y un diez por ciento, o menos, de su presupuesto. Estos porcentajes relativos son el resultado de muchos factores culturales, políticos y económicos, pero aún se puede creer que las instituciones culturales pueden llegar a ser demasiado dependientes de una sola fuente de subvención. Así, "privatización" podría ser una palabra código que significara

¹⁸ Rosemary Clarke, "Government policy and art museums in the United Kingdom", en The economics of art museums, Feldstein, pág. 275.

¹⁹ J. Mark Davidson Schuster: "The search for international models: results from cent comparative research in arts policy" en la obra de Cummings and Schuster, eds.

"romper el sistema de subvenciones nacionales".

* "Queremos lograr que alguien pague por una política pública".

El título del último seminario del Consejo de Europa sobre privatización, "Gestionar las políticas públicas en materia de arte mediante el sector privado", no pasó desapercibido para sus participantes. Los más cínicos —y éramos unos cuantos— pensamos que podíamos detectar en este título un deseo de traspasar los costos sin perder la independencia.

La dificultad de traspasar es un problema que impregna la experiencia acumulada con la privatización de las artes y la cultura. En la medida en que la privatización comporta implicar a otras personas en la administración, la financiación y el funcionamiento de las artes y las instituciones culturales, también debe tener en cuenta sus objetivos y sus deseos, que quizá no coinciden exactamente con las políticas públicas existentes. Visto desde esta perspectiva, la privatización no solo podría conllevar cambios en la estructura financiera y/o administrativa, sino que también podría comportar un cambio de intenciones. Dicho de otra manera, podría ser que no fuera posible reconciliar las fuerzas opuestas que se tendrían que haber asociado.

Y saliendo finalmente de los argumentos basados en la financiación, pasamos a otra variedad de argumentos:

* "Queremos que las instituciones culturales sean más sensibles a las demandas del público".

Esta reacción sugiere que la privatización, en realidad, no tiene nada a ver con la financiación sino, más bien, con la responsabilidad. ¿Ante quién tiene que ser responsable la institución? La mayor parte de modalidades de privatización hablan de la relación entre la entidad privatizada y el gobierno. Esta versión da fuerza a la relación entre la entidad privatizada y el gobierno, pero un punto de atención diferente hacia el que la política cultural tendría que tener un interés especial. Si hay alguna justificación para que el gobierno se implique en la financiación de las artes y la cultura, seguramente este interés tiene que proceder del contacto entre el ciudadano y los

productos y servicios artísticos y culturales. Muchos economistas han argumentado a favor del uso de cupones como método alternativo y preferible (en su opinión) para dar dinero estatal a las artes, dada la relación económica que los cupones crearían entre la institución y su público.²⁰

Esta respuesta es una forma específica de una respuesta más general:

"Queremos obligar a las instituciones culturales a ser más flexibles y adaptables, a comportarse más como empresas privadas".

Lo más interesante de esta respuesta es que no es únicamente la que podría dar un Ministerio de Cultura; una institución cultural también podría llegar por sí sola a esta conclusión. Es decir, una institución cultural podría escoger libremente la privatización. Puede parecer una noción extraña, pero si consideramos que estas subvenciones son el resultado de un trato por el que el gobierno acepta ayudarte a cambio de los beneficios públicos que proporcionas mediante tus actividades, te das cuenta de que también puedes decir "no" a las condiciones del trato y salir de él. En realidad, todo el debate sobre si la ayuda del gobierno a las instituciones culturales es un intercambio para la provisión de productos y servicios, o bien una entrega de derechos, o bien cualquier otro tipo de transacción financiera, es otro tema en el que nuestro vocabulario merece ser analizado con mucho cuidado.

Esta razón de la privatización, a su vez, está relacionada con:

"Queremos liberar a las organizaciones culturales del sentimiento de que se deben adherir a algún tipo de ortodoxia política ideológica".

Desde este punto de vista de la privatización, la relación que se debe de romper con el gobierno es más histórica que financiera. Para inculcar nuevas formas de hacer negocios y de llevar a cabo una política cultural, se deben de romper los antiguos vínculos que fomentaban los antiguos estilos de comportamiento. En este caso, se ha demostrado que esto es

²⁰ Véase, por ejemplo, la obra de William D. Grampp

deconcertante, sobre todo, por lo que se refiere a las instituciones culturales que hasta ahora han sacado la mayor parte de su fuerza y su inspiración artística del hecho de tener que oponerse creativamente a las fuerzas dentro de cuyo contexto han tenido que actuar.

"Queremos deshacernos de algunas instituciones, y si las privatizamos, desaparecerán".

Tanto en los Ministerios de Cultura como en los Arts Councils les resulta muy difícil decir "no" a sus clientes, sobre todo a los que su longevidad les ha proporcionado influencia política. Solamente en momento de cambio dramático pueden esperar la posibilidad de una realienación.

¿Es posible que el sector cultural se haya hecho demasiado amplio en algunos países? (¿Se me perdonará esta herejía?) La política cultural a menudo parece que procede de la doble suposición de que el arte es bueno y de que cuanto más, mejor. Pero esta es una base muy débil para establecer una política, principalmente cuando están en juego los recursos públicos, sujetos a demandas que se hacen la competencia entre sí.

Debemos admitir que quizá es el orgullo institucional el que puede hacer que alguien crea que la institución artística en cuestión dejaría de funcionar con la retirada del soporte público, pero si suponemos que la política pública está más preocupada por limitar las demandas del erario público que por eliminar actividades artísticas del negocio, este orgullo podría ser benigno.

El único debate honesto y abierto que conozco que haya admitido la posibilidad de que el sector es demasiado amplio es el debate sobre la cantidad "correcta" de orquestas para la ciudad de Londres. Todo el mundo está de acuerdo que cuatro son demasiadas, pero las sucesivas secretarías generales del Arts Council y los ministros de Cultura de la Oficina de Artes y Bibliotecas (ahora reforzada como parte del Departamento de Patrimonio Nacional) no han sido capaces de convencer ninguna de las orquestas para que se vaya a otra región del país o de decidir a cual se le tendría que eliminar el apoyo.

¿Es posible que los sectores culturales que se han ido forjando

Bajo regímenes autoritarios en la Europa Central y del Este sean demasiado amplios? ¿Cómo lo podemos saber? Si es así, ¿alguna forma de privatización nos ayudaría a decidir qué segmentos del sector tendrían que continuar teniendo derecho a algún tipo de soporte? Obsérvese que este argumento es la contrapartida cultural del argumento presentado antes sobre la reducción global del estado.

Otro aspecto de la cuestión de las dimensiones hace referencia a las dimensiones de las mismas instituciones culturales:

Muchas organizaciones artísticas de la Europa Central (y sobre todo las que se basan en edificios) tienen administraciones que son grandes y molestas procedimentalmente para los estándares occidentales. Bajo un régimen comunista comprometido con el mantenimiento de los puestos de trabajo, el exceso de plantilla podría haber sido una virtud positiva, pero esta situación seguramente será insostenible en el futuro y parece inevitable una reducción considerable de la plantilla de soporte y servicios. Algunas o muchas de las empresas encontrarán que sus edificios son una carga cada vez mayor, y podría ser que algunos tuviesen que deshacerse de esta carga conjuntamente y coger la carretera e irse de gira si quieren tener alguna oportunidad de mantener la calidad, la cantidad y la variedad de sus productos artísticos.²¹

Así, algunos de los que reivindican la privatización creen que el principal beneficio sería la reducción y la racionalización de las instituciones culturales.

Finalmente, también están los que simplemente responderían:

"Estamos privatizando porque el gobierno central nos dice que privaticemos".

Naturalmente, esta respuesta plantea de manera simple la cuestión que más nos interesa. Así, si la privatización es la respuesta política del momento, si es una "idea en moneda de curso legal",

²¹ Richard Pulford, "Pulford goes to Europe", *Britons abroad*, verano 1991.

el contenido de la estrategia no puede ser ningún otro que una respuesta a una directiva política. Esto recuerda el caso de aquel pobre funcionario civil al que bajo un gobierno laboralista se le pide que nacionalice el sector y después, cuando llega al poder el gobierno conservador, se le pide que lo privatice. Este razonamiento no nos da ninguna pista sobre lo que significa privatizar, y realmente no ofrece ninguna idea sobre la manera como se puede privatizar en el contexto de una política cultural.

Vale la pena observar que al final de una lista excesivamente larga, en ninguna parte hemos encontrado:

"Estamos privatizando porque así mejorará la calidad de las experiencias artísticas y culturales que ofreceremos".

En parte, esto se debe al hecho de que como autor de este documento me puedo permitir manipular el orden de los datos (en la medida en que lo confese), pero realmente hay muy poco material en el debate de la privatización que trate esta cuestión. De hecho, hay una preocupación bastante intensa que las artes y la cultura más bien sufrirán, en términos artísticos, en lugar de prosperar.

La única excepción quizá es el argumento de que la múltiple aportación de recursos haría posible que hubiera una gama más amplia de ofertas. La posibilidad de este tipo de expansión existe realmente. A menudo se toma la experiencia americana como prueba de esta conclusión, pero también se podría argumentar fácilmente que el sistema de aportación de fondos para las artes en los Estados Unidos fomenta la aparición de recursos que funcionan paralelamente más que no de manera independiente.²²

²² He tratado extensamente este tema en otras ocasiones. Véase, por ejemplo, "The interrelationships between public and private funding of the arts in the United States". *Journal for Arts Management and Law*, vol. 14, núm. 4, invierno 1985; "The non fungibility of arts funding; perspectives on corporation and foundation support". Arts Research Seminar, the Canada Council, 6 septiembre 1985, Ottawa, Canadá (publicado en Research & Evaluation, the Canada Council, Proceedings from Research Seminar, núm. 4, *The Arts: Corporations and Foundations*); y "Resource allocation to the arts" en "Philantropy, Pornography and Politics: A Symposium", *Society*, vol. 27, núm. 6, septiembre/octubre 1990.

y... ¿quién está preparado para decir que hay más diversidad artística de calidad en América que, por ejemplo, en Francia, con su sistema de subvenciones centralizado que tan lejano se encuentra del americano?

Todas estas razones han sido o podrían ser invocadas como razones para la privatización. Pero se mueven en direcciones muy diferentes unas de otras. La privatización es un instrumento, no una finalidad en sí misma. O, más exactamente, la privatización es un conjunto de instrumentos. Lo que pensamos sobre la privatización depende de lo que pensamos que es y de lo que pensamos que está intentando lograr; lo que realmente haríamos nosotros en el acto de privatizar alguna cosa, o lo que el gobierno podría hacer para fomentar la privatización sería, por consiguiente, diferente.

Centrarnos en la privatización per se nos hace prestar atención en la estructura y en la financiación, pero entonces, la política cultural pasa a un segundo plano de nuestras preocupaciones. Sin embargo, al intentar desenredar el vocabulario de la privatización, he ido a tocar casi todos los aspectos de la política cultural.

Si la privatización debe ser algo más que exhortación, cuando un gobierno dice "deberías de privatizar porque será bueno para tí", es importante que sea tan preciso y poco ambiguo como sea posible. Si no, nuestra experiencia colectiva con la privatización será tan poco satisfactoria como las experiencias con otras ideas que simplemente se habían impuesto en un pasado no demasiado lejano, y esto me lleva a mi segundo tópico.

Descentralización y delegación

Si la consideramos con detenimiento, de repente la privatización no parece tan nueva como podríamos haber pensado. En algunas de sus manifestaciones, la privatización no es ni más ni menos que una nueva denominación de las ideas de "descentralización" y "delegación" que han ido haciendo su camino en el debate de la

política cultural durante quince años por lo menos. Y este es otro punto en el que el lenguaje común nos podría separar y donde debemos unificar nuestro vocabulario.

A mediados de los años ochenta, la División de Política del National Endowment for the Arts me pidió que hiciera un estudio rápido comparativo de la estructura y del nivel de soporte de las artes y la cultura en ocho países.²³ Uno de los temas políticos que apareció con más fuerza en esta investigación fue la manera con que la idea de la descentralización se había impuesto en todos estos países; todos decían que estaban descentralizando su soporte hacia las artes y la cultura de una manera o de otra, pero cada uno hacía una cosa completamente diferente. En general, se apartaban de la palabra "delegación", con sus connotaciones peyorativas, y utilizaban la palabra "descentralización", más suave, para describir lo que habían.

Para poner solo un ejemplo, en Irlanda, en el año 1971, un informe para el gobierno aconsejaba que "el ámbito del gobierno local se debería de ir ampliando progresivamente para cubrir una gama lo más amplia posible de servicios públicos para:

- * descentralizar el gobierno;
- * facilitar el acceso al gobierno por parte del pueblo en la búsqueda de información compensación de agravios;
- * fomentar la participación del ciudadano; y
- * mejorar la capacidad y el rendimiento del mismo gobierno local como fuerza de desarrollo económico, social, ambiental y cultural".²⁴

En general, esta dirección política fue bien recibida en el sector cultural, tanto porque muchos creían que una unidad administrativa más pequeña conllevaría más dinamismo y un mayor

²³ J. Mark Davidson Schuster, Supporting the arts: an international comparative study (Washington, D.C.; U.S. Government Printing Office, 1985).

²⁴ Citado de Anne Kelly: Cultural policy in Ireland, UNESCO Studies and Documents on Cultural Policies (Dublin: The Irish Museums Trust, 1989) pág. 50.

grado de participación, como porque iba mucho más a tono con el espíritu del momento, era una idea en monada de curso legal. Sin embargo, casi inmediatamente se dieron cuenta de que la descentralización cultural a nivel de país comportaría bastantes problemas, porque era probable que la contribución local fuera muy desigual, y, por tanto, se contradiría con una política cultural que pretendía la igualdad de posibilidades. Vista desde lejos, esta declaración sacada del contexto irlandés no es excepcional; podríamos encontrar declaraciones similares en los debates de política cultural de la mayor parte de países durante la década de los setenta, de los ochenta e incluso de los noventa.

Para empezar a entender las diferencias que hay entre delegación y descentralización, y su relación con la privatización, podríamos empezar por ampliar la tipología de Donahue. A sus dimensiones de financiación y rendimiento (abastecimiento de productos y de servicios) tendríamos que añadir la formulación de programas y la administración (gestión). Cuando hablaba de la privatización ya he explicado que teníamos que pensar en la política como en una capa, para entender más a fondo la implicación de las decisiones de privatización del gobierno; ahora añado también, la administración diaria y la gestión de programas.

Una vez reconocidas estas cuatro dimensiones, vemos que hay una gran variedad de posibilidades teóricas sobre la manera como se tendría que asignar la responsabilidad a cada dimensión.²⁵ En general, la palabra delegación se debería de utilizar para hablar del traspaso de responsabilidad, por lo que se refiere a un programa de gobierno, a un nivel más bajo, de forma que este nivel de gobierno más bajo tenga una autonomía completa en cada una de estas cuatro dimensiones. Si queremos describir el movimiento de las cuatro responsabilidades al pasar del gobierno a agentes externos al gobierno, llegamos a la forma más extrema de privatización. Así, pues, la delegación se podría considerar

²⁵ Reconozco aquí la necesidad de ser frugal y al mismo tiempo preciso en nuestro vocabulario. Si siguiera este argumento hasta su extremo lógico, necesitaríamos 16 palabras diferentes para describir las 24 posibilidades diferentes, si cada dimensión se pudiera asignar tanto a manos públicas como privadas. Y después, otro grupo de palabras, mucho mayor, para describir el movimiento entre cada par de casillas.

como el paso previo a la privatización.

Quizá no sería necesario decir que los presupuestos relativos no siempre son una clave fiable para conocer el ámbito de la descentralización o la delegación. Hace poco, en Hungría, unos dos tercios del gasto cultural público fueron a parar a las instituciones a través de los gobiernos regionales y locales, un porcentaje mayor que en Italia, Francia o Austria. Sin embargo, estos recursos no han permitido que los sectores húngaros hicieran una política cultural independiente, porque tanto los recursos como su uso se han limitado de una manera muy estricta.²⁶

En el sentido que Donahue da a estos términos, la delegación se podría ver como un hecho táctico y estratégico. En parte, podría ser para reducir el coste a un nivel más elevado de gobierno y en parte para probar la demanda local. La teoría es que si hay demanda local, el programa será asumido por un nivel de gobierno más bajo (o por un sector voluntario sin ánimo de lucro, un tema del que volveré a hablar más adelante) y que los niveles más elevados de gobierno no tendrían que imponer programas para los que no hay demanda local. El extremo de la delegación como prueba de la demanda local se ha llamado "soltar el lastre".²⁷

Por tanto, si quisiéramos poner más atención en el lenguaje, nos reservaríamos la palabra "descentralización" para hablar de situaciones en las que la responsabilidad del rendimiento y la administración quedara relegada a un nivel de gobierno más bajo pero donde la política y la financiación dependieran del nivel más alto.

Parece que los Ministerios de Cultura y las Arts Councils se han complicado innecesariamente sus vidas burocráticas por culpa de no haber especificado exactamente cuáles eran sus planes

²⁶ Research Institute for Culture, State market culture. Actos de la Conferencia y Mesa Redonda Este-Oeste sobre financiación de la cultura. Budapest, 25-28 de mayo de ...

²⁷ Para una discusión detallada sobre las estrategias y tácticas del gobierno en el uso de organizaciones no gubernamentales, véase Christopher Hood, "The hidden public sector: The world of para-governmental organizations". Studies in Public Policy 133, Center for the Study of Public Policy. University of Strathclyde, Glasgow, Escocia, 1984.

políticos en este aspecto. Desde la publicación de su documento de estrategia, The Glory of the Garden²⁸, incluso quizá antes, el Arts Council de Gran Bretaña, por ejemplo, ha tenido dificultades considerables para articular sus planes respecto a su relación con las asociaciones artísticas regionales (ahora refundidas como juntas artísticas regionales), con las autoridades locales e incluso con los mismos contribuyentes. Podría ser que los organismos artísticos oficiales hubieran estado intencionadamente ambiguos en su retórica sobre la descentralización y la delegación, equilibrando la necesidad de marchar al son del tono político del momento y la sensación de que podría haber algún valor en la descentralización o en la delegación (o la privatización en este punto), con el deseo de mantener el control de sus destinos y de los destinos de los sectores con los que interaccionan.

Todavía no tengo ningunas ganas de complicar más este debate, vale la pena observar que la Comunidad Económica Europea tiene su propia forma de referirse a estas ideas: "subsidiaridad".

La subsidiaridad es, en esencia, una palabra fea, con un objetivo honorable y un pasado exótico marginal. Procede de la palabra latina subsidium que significa tropas de reserva. Aparece por primera vez en la encíclica de 1891 del Papa León XIII Rerum Novarum. Después fue adoptada en el año 1931 por el papa Pío XI para denotar esas decisiones políticas y sociales que no se deberían de tomar en un nivel más elevado que el necesario.²⁹

Naturalmente, este principio está muy relacionado con algunas de las ideas que se encuentran detrás de la descentralización y la delegación.

Los diferentes motivos de la descentralización y de la delegación son tan complejas como las que hay detrás de la privatización, pero no hay ninguna necesidad de volver a pisar ahora este

²⁸ The Arts Council of Great Britain, The glory of the garden: The Development of the Arts in England (A Strategy for a Decade) (Londres, Arts Council de Gran Bretaña, 1984).

²⁹ "So what in the world does 'subsidiarity' mean?" Maestricht made simple. Special Guide núm. 1, The European, 1992, pág. 34.

terreno. Será suficiente con decir que, aquí otra vez, para poder entender lo que queremos decir con un uso determinado de alguna de estas palabras es importante hacernos una simple pregunta: ¿Por qué?

El sector privado, el sector voluntario y aspectos relacionados

Entre los principales aspectos conceptuales que he intentado evitar hasta ahora, se encuentra la cuestión de hacia dónde vamos avanzando. En el debate sobre la privatización, la descentralización y la delegación, a veces queda más claro de qué estamos intentando escapar. Existe una especie de creencia de que los niveles más bajos de gobierno, que a veces se llaman al "sector privado", funcionarán mejor que las demás opciones en el momento de proporcionar los productos y los servicios culturales a su alcance que desea la sociedad.

Un aspecto de la privatización es que con esto queremos establecer una "sociedad civil" en la que el derecho de asociación sea un derecho básico, y los individuos tengan la capacidad y la voluntad de agruparse libremente para promover intereses comunes y perseguir concepciones alternativas a los productos privados.³⁰ Pero ya hemos vuelto a caer en otro problema conceptual, el punto de referencia aquí no es que los individuos estén actuando atomizadamente, sino que trabajen colectivamente, pero de forma voluntaria, fuera del gobierno.

La formulación de Donahue, que se basa en la elección binaria entre el gobierno y los individuos privados, no es suficientemente rica para abarcar todas las posibilidades que conlleva esta sociedad civil. Tenemos que revisar su esquema para añadir la posibilidad de una actividad colectiva, extragubernamental, tanto por lo que se refiere a la financiación como al rendimiento.

Cuadro 2
Dimensiones de la estructura de la responsabilidad civil

³⁰ "Foundations in a civil society: principles and core concepts", declaración de Seminario Internacional sobre Fundaciones, 26-28 de julio de 1989, Moscú, U.R.S.S.

	Pago colectivo	Pago en grupo	Pago individual
Abastecimiento de productos y servicios del sector público	A	E	B
Abastecimiento de productos y servicios sin ánimo de lucro	F	G	H
Abastecimiento de productos y servicios del sector privado	C	I	D

Aquí el vocabulario se vuelve bastante complejo muy rápidamente. En los Estados Unidos hablamos de organizaciones no lucrativas, organizaciones de voluntarios o grupos de beneficencia. Todos juntos forman el sector de voluntariado, el tercer sector, el sector independiente o de instituciones benéficas. En otras partes, el vocabulario es diferente. En muchos países europeos en general se utiliza la palabra fundación para hablar de las organizaciones no lucrativas que trabajamos de cara al interés público; no se utilizan expresiones como el "sector de beneficencia" porque tienen connotaciones algo pasadas de moda, victorianas.

En el cuadro 2, he utilizado una expresión simple "pago en grupo" para indicar el pago voluntario hecho por un grupo de individuos interesados y comprometidos y para diferenciarlo del pago colectivo, que representa el pago obligatorio de impuestos al gobierno. Igualmente, he distinguido entre el abastecimiento de productos y servicios por parte de organizaciones no lucrativas del abastecimiento por parte de organizaciones privadas (con fines lucrativos). En las artes y la cultura no es difícil imaginar grupos de individuos que se agrupan para financiar una orquesta o una sala de ópera para proporcionarse estas actividades artísticas a sí mismos (G) o a los demás (H); de hecho, este fue el núcleo de muchas organizaciones artísticas de éxito. Tampoco es difícil imaginar un grupo de este tipo comprando servicios culturales al gobierno o al sector privado

(E o I). Y conocemos muchos casos en los que la recaptación tributaria se suministra a través de subvenciones a organizaciones culturales no lucrativas que actúan en interés público (F). En otras palabras, si nos lo proponemos, podemos encontrar muchos ejemplos de todo tipo de posibilidades lógicas.

Una parte de la privatización es el paso de instituciones culturales hacia el sector no lucrativo. En Polonia, se ha utilizado la expresión "otorgamiento de autonomía" para indicar la transferencia parcial de autoridad a instituciones culturales autónomas. En Checoslovaquia, lo que se llaman "organizaciones de contribución", organizaciones que cada año obtienen una contribución del gobierno, se tuvieron que cambiar por otro tipo de organización: una "fundación" dirigida por un consejo de administración que recibiría una contribución del estado que podía variar de un año a otro.

Pero existe una cuestión importante sobre si debe existir un sector voluntario, sin ánimo de lucro, en las sociedades que salen de regímenes autoritarios. ¿Qué base hay para trabajar? La respuesta fácil ha sido llegar a la conclusión de que estos sectores, si es que existen, deben ser muy pequeños. Pero los estudios que demuestran que ahora están empezando a surgir, para no hablar del sentido común, sugieren que en estos países hay una densa red de organizaciones culturales que han luchado para preservar su identidad cultural. Consideramos los diferentes movimientos culturales, intelectuales y artísticos que se han desarrollado sin la protección del gobierno oficial y las políticas oficiales en la Europa Central y del Este (y en cualquier otro lugar donde un régimen ocupaba el poder, como en España).³¹ La mayoría no se reconocerían como instituciones en el sentido occidental del término, ni tampoco serían reconocidas por los respectivos Ministerios de Cultura, pero existen, a pesar de todo, y representan una red importante, sobre la que se puede construir.

Ha habido un debate considerable sobre las propuestas de ley para las organizaciones no lucrativas y las fundaciones. Esta estructura legislativa es importante, pero no tanto porque crearía el sector sino más bien porque establecería un grupo claro de pautas dentro de las que podrían emerger las

³¹ Research Institute for Culture. State, market, culture.

organizaciones y normalizar su labor.

Supongo que no debe de sorprender que el "sistema americano" de aportación de recursos y la ecología organizacional americana se hayan convertido en punto de referencia para la privatización, la descentralización y la delegación. Y, por tanto, tampoco resulta sorprendente que se haya seleccionado a un norteamericano para escribir este documento. Pero podéis estar seguros de que nadie no está más sorprendido en este punto de los acontecimientos, que nosotros mismos.

No hace demasiado tiempo que los Estados Unidos buscaban modelos en la otra parte del Atlántico, en Europa, y soñaban con el estilo europeo de soporte a las artes. Ahora, en cambio, se buscan las respuestas americanas: subvenciones equiparadoras, incentivos fiscales, financiación conjunta, sociedades públicas/privadas, patrocinio de empresas, organizaciones no lucrativas, fundaciones, etc. Parece absurdo que en el campo de la cultura sea tan fácil abandonar la noción de lo que es adecuado culturalmente para este tipo de importación masiva de instrumentos que pueden ser o no ser apropiados en otros contextos culturales y nacionales. Además, existe un debate muy sano sobre cómo funcionan realmente estos mecanismos en los Estados Unidos.³²

Pero por encima de todo, es importante darse cuenta de que los Estados Unidos nunca han privatizado, nunca han descentralizado y nunca han delegado responsabilidades; nuestro "sistema" nació de esta forma. Pensar que estos mecanismos de alguna manera causarán automáticamente la privatización o que facilitarán la descentralización o la delegación es confundir correlación con relación de causa y efecto.

Sí, hemos escogido estructurar y subvencionar las artes y la cultura a través de una variedad de mecanismos que hasta hace poco eran exclusivamente americanos. Si hay un único mensaje en todo lo que he tenido que decir en este documento, es que tenéis

³² Véase, por ejemplo; J. Mark Davidson Schuster, "Issues in supporting the arts through tax incentives" y "Government leverage of private support: matching grants and the problem with 'new' money" en la obra de Margaret Jane Wyszynsky y Pat Clubb, eds. The cost of culture; patterns and prospects of private arts patronage (Nueva York: American Council For the Arts, 1989).

que escoger los mecanismos que sean apropiados para vuestro lugar, vuestras circunstancias, vuestra historia y vuestra cultura. Y en estas dimensiones, tengo muy poco para ofreceros, si no son estas pocas páginas de advertencia y mis más sinceros y afectuosos deseos para todos vosotros.

Resumen

El artículo analiza, con una atención especial en Europa Central y del Este, un concepto fundamental en el discurso reciente sobre política cultural: la privatización. Este concepto ha tenido, en la práctica, muchos significados y ha respondido a causas y objetivos muy diferentes. Con el análisis de esta pluralidad de significados y objetivos (eficacia económica, reducción de las dimensiones del estado, liberación en las instituciones culturales del sentimiento de obligación de adhesión a una ideología, etc.) se hace un breve repaso a las principales cuestiones que afectan a las políticas culturales.

Abstract

The article analyzes privatization, a fundamental concept in recent discourses on cultural policy, with special attention on Central and Eastern Europe. This concept has in practice carried many meanings and has responded to quite different causes and goals. Analyzing this plurality for meanings and objectives (such as economic efficiency, the reduction of the size of the state, or the freeing of cultural institutions from a feeling of obligation to hold forth an ideology a summary will be made of the principle questions that affect cultural policies.