

## Las Políticas culturales en Francia y España. Elementos para un enfoque territorial comparado

Emmanuel Négrier, investigador CNRS, CEPEL, Universidad de Montpellier (France), y Departament de Sociologia i Anàlisi de les Organitzacions, Universitat de Barcelona

Resumen :

En este artículo se analiza la situación actual de la política cultural francesa, poniendo las bases para una ulterior comparación entre Francia y España. Se empieza con un análisis de la evolución de la política cultural del Estado, con la intención de comprobar, por un lado, las diferentes etapas en el nivel del gasto público en la estructura gubernamental de gestión de esta política y, por otro lado, las variaciones en los objetivos de políticas públicas. Esta primera parte trata también de los tipos de debate académico y político que acompañaron dicha evolución. Por último, se proponen algunas aproximaciones comparativas con el caso de la política cultural en España.

La segunda parte de este análisis se centra en el ámbito territorial de implementación de políticas culturales. Se trata de definir el papel jugado por cada nivel de acción pública (ciudades, departamentos, regiones), tanto en términos del nivel de financiación cultural y del nivel de convergencia en el interior de cada nivel, como en términos del eventual “ modelo ” territorial de política cultural. También se analiza la estructura de interacción entre los poderes locales y regionales y las instituciones regionales del Estado (las *Directions Régionales des Affaires Culturelles* – DRAC). En este caso también se realizan unas aproximaciones comparativas con el caso español.

Este papel se presenta en un contexto marcado por nuevas tendencias de política cultural que se debaten en Francia. Se refiere, en particular, a la naturaleza del debate sobre una nueva etapa de descentralización, pasando por una nueva distribución de las capacidades de acción cultural entre el Estado y los poderes locales y regionales. Otra ocasión para desarrollar enfoques comparados, con los cuales concluimos.

### Introducción

Francia se conoce muy bien como modelo casi paradigmático de centralización del poder y de las políticas públicas. Dicha tradición “ jacobina ” ha dejado bastante difícil un trabajo de comparación de políticas públicas a nivel nacional. De hecho, cuando se comparan las políticas públicas, la política francesa es presentada como peculiar o bien como una excepción. Tal peculiaridad sería debida a una estructura de las relaciones entre poder y sociedad dentro de la cual se encontrarían los aspectos siguientes :

- a) un hecho histórico en que la construcción del Estado precedió la “ nación ” ;
- b) un hecho sociológico en que la estructuración de las élites a nivel central conduce hacia un grado tal de concentración y de homogeneidad que confirman una superioridad crónica del centro sobre la periferia.
- c) un hecho institucional en que esta superioridad hace que se confíe en las mismas manos el poder de definir, de implementar y de modificar el contenido de las políticas públicas
- d) un hecho político en que desde tal homogeneidad y concentración se puede extender el marco de las políticas públicas y asociar, dentro de un marco de poder asimétrico, los intereses sectoriales al desarrollo concreto de un campo de acción pública.

Esta definición del tipo francés de políticas públicas ha sido caracterizado sobre la denominación de “ jacobinismo ”, haciendo referencia al período revolucionario del siglo XVIII. A nivel simbólico, hace también referencia a una cierta forma de continuidad en la relación entre cultura y poder que fue la marca de la fase

monárquica (el “mecenazgo”), y la fase moderna de desarrollo de las políticas culturales durante el siglo XX (Wallon 1991).

En un ámbito comparativo, se puede constatar que este modelo francés es muy diferente de otros, aunque se ha intentado imitar, en contextos nacionales diversos, como en Italia, Grecia o Portugal (Dubois & Négrier 1999).

En este artículo se analiza la situación actual de la política cultural francesa, poniendo las bases para una ulterior comparación entre Francia y España. Se empieza con un análisis de la evolución de la política cultural del Estado, con la intención de comprobar, por un lado, las diversas etapas en el nivel del gasto público, en la estructura gubernamental de gestión de esta política y, por otro lado, las variaciones en los objetivos de políticas públicas. Esta primera parte trata también de los tipos de debate académico y político que acompañaron dicha evolución. Por último, se proponen algunas aproximaciones comparativas con el caso de la política cultural en España.

La segunda parte de este análisis se centra en el ámbito territorial de implementación de políticas culturales. Se trata de definir el papel jugado por cada nivel de acción pública (ciudades, departamentos, regiones), tanto en términos del nivel de financiación cultural y del nivel de convergencia en el interior de cada nivel, como en términos del eventual “modelo” territorial de política cultural. También se analiza la estructura de interacción entre los poderes locales y regionales y las instituciones regionales del Estado (las *Directions Régionales des Affaires Culturelles* – DRAC). En este caso también se realizan unas aproximaciones comparativas con el caso español.

Este papel se presenta en un contexto marcado por nuevas tendencias de política cultural que se debaten en Francia. Se refiere, en particular, a la naturaleza del debate sobre una nueva etapa de descentralización, pasando por una nueva distribución de las capacidades de acción cultural entre el Estado y los poderes locales y regionales. Otra ocasión para desarrollar enfoques comparados.

## 1. Como la cultura se hizo un campo legítimo de la intervención del Estado

Si el debate sobre la idea de definir una política cultural de Estado empezó a finales del siglo XIX, la puesta en marcha de la misma ha debido esperar hasta el inicio de la Quinta República (finales de los años cincuenta), momento de la fundación de un verdadero Ministerio de Cultura. Así, comienzo con el análisis de dicha innovación institucional, y su desarrollo en el curso de cuarenta años de política cultural nacional; para acabar proponiendo unas aproximaciones comparadas con el caso español.

### 1.1. CUARENTA AÑOS DE POLÍTICA CULTURAL

De esta innovación (la creación de un ministerio encargado de la cultura), se dice, a menudo, que corresponde a una tradición estatal de marca francesa, y también al hecho gaullista. Según esta tesis, la política cultural a la francesa se debería a un nuevo voluntarismo de Estado, que se habría traducido en dos aspectos: una ampliación del Estado de Bienestar hacia la oferta de bienes y servicios culturales; y la voluntad del régimen de controlar un nuevo sector de la vida social.

#### *El nacimiento*

En realidad, aunque esta imagen sea pertinente cuando se comparan diversos países, tenemos que relativizarlo a partir de los elementos siguientes:

En primer lugar, el momento Malraux (es decir: la institucionalización de una política cultural de nivel nacional) es el resultado de un proceso histórico más largo, el cual comprende una triple evolución:

- a) la existencia, desde el inicio del siglo XIX, de una administración para el Patrimonio cultural (monumentos históricos) y para Las Bellas Artes. Esto significa que ya existían elementos de política cultural (Poirrier 2000).
- b) el hecho de que el Frente Popular haya contribuido a modificar la posición muy hostil de la izquierda francesa a propósito de la idea de una política cultural central. La izquierda era hostil a la misma argumentando que tal política sería una financiación de los pobres para las prácticas sociales de los ricos (Dubois 1999, 1993).
- c) el papel de ciertas dinámicas locales y sociales, al acabar la segunda guerra mundial, para reivindicar y apoyar tal institucionalización: las acciones culturales de nivel comunal; el desarrollo de un movimiento social de Educación popular, de un teatro popular (Poirrier 1998).

Esto quiere decir que el ministerio no fue creado sobre un vacío, o sobre la única base de la voluntad de el Estado.

En segundo lugar, las condiciones de la creación del Ministerio son menos románticas de lo que el “símbolo” Malraux expresa.

André Malraux obtiene este ministerio porque las élites gaullistas le rechazaron para encargarse del Ministerio de Información. Así, el Ministerio de Cultura representa una clase de premio de consolación para Malraux. Este hecho explica la improvisación que define las actuaciones de los primeros años del Ministerio (Urfalino 1996).

Éste inicialmente no tiene varias responsabilidades, como las relaciones culturales internacionales, la lectura pública, el audio-visual, y todo el sector socio-cultural (Poirrier 2000). Por lo tanto, es un Ministerio débil en relación con otros como el Ministerio de Educación o el de Finanzas en los aspectos políticos, tiene pocos funcionarios y poca capacidad de influencia.

Su gasto es, durante diez años, relativamente débil (0,4% del gasto total del Estado). Esto explica en parte el fracaso del proyecto del Estado de instalar, dentro de cada departamento, una Casa de la cultura.

Sin embargo, el “ Momento ” Malraux es, sin duda, un paso fundamental de política cultural, que va a permitir una más amplia movilización por parte de varios actores : artistas, poderes locales, funcionarios nacionales y locales.

El Ministerio realizó, en sus diez primeros años, varias acciones relevantes, tales como una modernización de las políticas del patrimonio cultural, para el sustento al cine, una política de desarrollo musical dentro de las veintidós regiones francesas y una política de apoyo a la creación contemporánea.

De este periodo, es importante subrayar que estuvo marcado por la emergencia de un consenso ideológico tanto por la derecha como la izquierda sobre la necesidad de una política cultural y el paradigma de democratización cultural.

#### *Los años setenta :*

Después de la marcha del emblemático Malraux, empieza un período de dificultades. La búsqueda de una nueva dinámica, en parte debido a la transformación de las políticas locales en materia de cultura y también a la emergencia de una nueva generación de jóvenes funcionarios dentro del Ministerio. Esta nueva dinámica está marcada por la aparición de un nuevo paradigma : el desarrollo cultural, que está más basado en el reconocimiento de la pluralidad de las formas de expresión cultural, es decir, un concepto más horizontal, que en el de democratización, que corresponde a un enfoque más vertical de difusión de la cultura.

Pero esta nueva dinámica habría necesitado más gastos públicos, pero, en realidad, el gasto del Ministerio permaneció, hasta finales de los años setenta demasiado débil (cerca de 0,5% del gasto del Estado).

#### *Desde los años ochenta hasta ahora:*

Este período se caracteriza por un incremento en el presupuesto del Ministerio. En un año, Jack Lang, nuevo ministro emblemático de la Cultura, obtiene la duplicación del gasto cultural. El objetivo político es llegar al 1% del gasto del Estado.

Estos nuevos recursos permiten un crecimiento de todos los sectores culturales, y también desarrollar nuevas relaciones contractuales con las colectividades locales y regionales :

Entre 1982 y 1995 fueron firmados más de 1700 contratos que representan más de 200 millones de euros ; 70% de ellos se firmaron con las ciudades.

Las orientaciones por sectores cambian. La tabla 1 permite observarlo : por ejemplo, decrecimiento del patrimonio, crecimiento del desarrollo cultural.

En paralelo, la política cultural se establece sobre un triple paradigma :

- a) una política reglamentaria de tipo no liberal, a través, por ejemplo, del precio único del libro, y una política de grandes obras en equipamientos, sobre todo en París ;
- b) una política constitutiva, es decir, de creación de nuevas instituciones culturales a través de la creación de Direcciones Regionales del Ministerio de Cultura (las DRAC) dentro de cada región (Bodiguel 2000) ;
- c) una política que reconoce nuevas prácticas culturales legítimas como, por ejemplo, la moda, el rock, el rap, la gastronomía, etc., y que reconoce también la dimensión económica de la política cultural (Mollard 1999).

Tabla 1 : Distribución interna del presupuesto del Ministerio de Cultura (en porcentajes)

Dominios	1965	1973	1983	1996
Archivos	3,02	2,95	1,78	1,07
Arquitectura	0,32	0,14	15,39	12,77
Patrimonio	51,92	21,86	11,99	14,35
Museos	7,27	8,38	11,42	10,51
Artes plásticas	4,21	11,86	3,94	4,80
Teatro	18,60	15,32	12,01	9,17
Música y Danza	7,81	15,96	16,57	15,96
Cine (salvo Fondo de sostento)	0,06	0,77	3,49	6,04
Desarrollo cultural	0,00	2,05	14,26	11,73
Administración general	3,26	7,73	9,16	8,76
Total	100	100	100	100

Presupuesto del Ministerio de Cultura (2001) :  
2,5 milliardos de euros

—gastos corrientes : 78 %

—inversiones : 22 %.

0,98 % del presupuesto general del Estado.

Esta política fue criticada por la *intelligentsia* de la derecha y de la izquierda por varios motivos en relación al concepto de *Todo Cultural* (Fumaroli 1991), es decir una ampliación excesiva de la noción de cultura, o de falta de lógica “ de izquierda ” (Schneider 1993). Sin embargo, este nuevo modelo fue más o menos asumido hasta ahora por los gobiernos siguientes.

A través de este análisis cronológico, se puede ver como se acumulan varias peculiaridades :

- a) La política cultural del Estado francés se hizo progresivamente imperativa por cada Gobierno contemporáneo, independientemente de su pertenencia política, aunque la derecha , desde un punto de vista financiero, tiende a reducir los gastos, especialmente entre 1993 y 1997, y también desde hace un año.
- b) El actual gobierno acaba de reducir, por primera vez desde hace seis años, la parte del gasto del Estado correspondiente a cultura, a pesar de las promesas del candidato Chirac. Se trata de un decrecimiento de cerca del 5% que podría limitar los márgenes de maniobra del Ministerio.
- c) Los paradigmas de acción (democratización, desarrollo cultural, dimensión económica de la cultura) son más cumulativos que alternativos. Esto tiene en consecuencia una ampliación de los objetivos de la política pública que supera el crecimiento de los recursos para alcanzarlos.
  - Los sectores de intervención son más numerosos hoy que ayer, pero algunos quedan fuera de la competencia del Ministerio, como las relaciones culturales exteriores, la enseñanza artística y cultural.
  - El Ministerio tiene una influencia importante sobre otros actores públicos y privados de la cultura, pero en lo sucesivo no puede actuar solo. La contratación, el partenariado, el financiamiento cruzado son la regla diaria de su acción.
  - A pesar del desarrollo de la desconcentración<sup>1</sup> del Ministerio, más de 50% del Gasto está todavía concentrado sobre la ciudad de París.

*Tabla 3 : Evolución del porcentaje de desconcentración del Ministerio de Cultura (1990-1998)*

Año	Importe de presupuestos desconcentrados (Millones F)	Tasa de desconcentración *
1990	1777,7	28%
1991	1994,3	29%
1992	2367,8	35%
1993	2764,4	41%
1994	2872,5	44%
1995	2733,5	44%
1996	2620,5	48%
1997	2538,6	50%
1998	3192,0	81%

\* La tasa de desconcentración representa la parte de presupuestos desconcentrados sobre el total de los que son desconcentrables. Estos últimos, pues, no integran los presupuestos para los cuales la desconcentración no tiene sentido : gastos de personal del Estado, subvenciones de gastos corrientes y de inversión a los establecimientos públicos, dotación general de descentralización.

## 1.2. ELEMENTOS COMPARATIVOS

¿ Cómo se puede abrir el análisis de las políticas culturales francesas hacia un enfoque comparado y, en particular, con el caso español ? Esto sólo se puede hacer al relativizar el peso de las diferencias y al discutir la idea de excepción absoluta. Por un lado, se tiene que indicar que la singularidad de las trayectorias históricas depende del tipo de escala temporal de referencia. Luego, se puede comprobar que las diferencias de tipo organizacional son, sobre todo, variaciones dentro de la implementación de un modelo bastante convergente. Finalmente, la legitimidad de la política cultural se mantiene como un reto permanente en ambos países según procesos históricos distintos.

### 1.2.1. Trayectorias históricas

Las trayectorias históricas son elementos útiles de comparación, aunque los resultados de la misma sean diversos :

Una referencia a largo plazo muestra la importancia de la Ilustración en la constitución de un conjunto de valores favorable a la creación artística y a las herramientas de difusión de la cultura clásica (academias, bibliotecas) en los dos países, a través de un modelo según el cual el régimen monárquico tiene a la vez un patronato artístico y una centralización de las instituciones culturales, a la vez que se produce el declive de la censura eclesiástica (Fernandez Prado 1991 ; Poirrier 2000, Monnier 1995). Aunque este papel sea considerado fundamental en ambos países, no es percibido tanto como la matriz de todas la evoluciones ulteriores. La historia de las políticas culturales es de hecho concebida como discontinua. Sin embargo, a través del siglo XIX, el desarrollo de objetivos propios de política cultural (por ejemplo, para las bibliotecas) es comparativamente más precoz en España que en Francia. Se puede plantear la hipótesis de que las corrientes liberales y republicanas habían definido el reto cultural de una manera diferente en cada país. Francia privilegia al sector educativo al establecer y difundir el modelo republicano y al luchar contra la influencia de la Iglesia. La cultura queda considerada como el dominio de las pasiones privadas y elitistas. En España, por un lado, la lucha contra el peso de la Iglesia dentro del marco de la educación fue más ardua y, por otro lado, la cultura podría haber jugado un papel más relevante como medio para difundir los valores progresistas. Pero este desarrollo es, desde su origen, muy diferente según las regiones. De este modo, la Mancomunitat de Cataluña (1914-1924) ofrece uno de los ejemplos más precoces en Europa de una política cultural institucionalizada. No tiene ningún equivalente en España. Durante este largo período se podría, sin embargo, comparar la dualidad entre, por un lado, las instituciones culturales y artísticas oficiales y, por otro, los distintos movimientos de promoción de la cultura popular, bajo la República española y el Frente Popular francés (Ory 1989).

<sup>1</sup> La palabra “ desconcentración ” es utilizada, en Francia, cuando la implementación de la competencia está transferida, dentro del marco del Estado, desde el centro hacia la periferia. Al contrario, se utiliza la palabra “ descentralización ” cuando dicha responsabilidad está transferida hacia un gobierno local o regional.

La referencia a los tiempos modernos y, en particular a la historia del siglo XX, enseña la importancia de las diferencias entre regímenes políticos. El establecimiento del franquismo se acompaña de una política cultural centralista, organizada para controlar las expresiones culturales y celebrar los valores tradicionales. Esta política está a menudo marcada, por un lado, por la lucha intestina entre las distintas corrientes que forman parte del régimen y, por otro lado por la debilidad en términos de recursos financieros, y queda expuesta a las contradicciones entre régimen político y política cultural (Fernandez Prado 1991).

En un contexto muy diferente, la institucionalización de la política cultural francesa tiene, sin embargo, algunos elementos comunes con la española : por ejemplo, la voluntad de difusión de una concepción estética particular de la producción artística y la implementación de instrumentos centralizados de planificación (las casas de cultura). Por lo tanto, aunque existen ciertas formas de imitación (a nivel de los discursos y, menos, de los actos, por ejemplo durante el mandato de Fraga Iribarne), estas importaciones se sitúan en un campo político y social de naturaleza diferente. Por ejemplo, tal política se enfrenta, en Francia, ante un medio social y cultural que, como en España antes del franquismo, tiene raíces profundas en la izquierda política e intelectual (Girard & Gentil 1996).

Finalmente, nos faltan aquí elementos empíricos para comparar las influencias de dos herencias tan diferentes (el franquismo y el gaullismo) sobre el período más contemporáneo. Sólo se puede constatar que del lado francés, a pesar de las numerosas críticas académicas que sufrió, la referencia a André Malraux sigue siendo considerada como positiva para los actores políticos y administrativos (Donnat 1999) ; mientras que, en España, la referencia a tal pasado permanece a la vez negativa y poco explícita en términos de debate público. En el período contemporáneo, es decir, durante el proceso de transición democrática en el cual se definieron los elementos de política cultural, también se podría tener en cuenta que la mayor parte de las élites político-culturales tuvieran una cultura francesa. La influencia del hecho sobre la elección, al menos en los discursos y en la forma, de un esquema parecido, podría ser una línea futura de estudio, en términos de “ policy transfert ” (Radaelli 2000).

Así se puede comprobar que la referencia a la historia ofrece perspectivas de estudio comparado muy diferentes, y que la comparación podría servir para relativizar algunas características percibidas como elementos propios y excepcionales de una realidad nacional, y podría también invitarnos a volver a discutir los modos de análisis de las historias de las políticas culturales nacionales.

### *1.2.2. La organización de las políticas culturales*

Por lo que se refiere a la organización de las políticas culturales contemporáneas, estamos de nuevo ante dos realidades aparentemente totalmente diversas. Por un lado, Francia dispone de una organización centrada alrededor del Estado que, hasta los años recientes, concentra una gran parte de los medios humanos y de la experiencia en el seno de la administración central. Despliega sobre todo el territorio una misma organización “ desconcentrada ”, a partir del nivel regional. Las relaciones entre el Estado y las colectividades territoriales son numerosas y de tipo contractual, permitiendo al primero difundir entre sus “ socios ” una buena parte de sus prioridades o valores, y también cofinanciar sus propias lógicas de funcionamiento corporatista (patrimonio, lectura pública, educación artística...). El modelo español, desde la transición democrática, es el de una concurrencia de competencia en cultura, con una definición más modesta del papel del Estado (pero sobre la base de una Constitución que desarrolla más precisamente el reparto de las competencias), numerosas transferencias hacia las Comunidades Autónomas de competencias exclusivas o competidoras en el campo de las políticas culturales (Bonet 1999, Prieto de Pedro 1993).

La diferencia entre ambos países las lógicas de repartición de las competencias (casi ausencia en el caso francés – fuerte lógica de transferencia en el caso español) no constituye, por lo tanto, una diferencia fundamental sino relativa, por cuatro razones :

a) en ambos casos, la integración de la “ cultura ” dentro de un solo y mismo ministerio no ha llegado. Por ejemplo, la acción cultural internacional no forma parte (sino de manera marginal) del Ministerio de Cultura, pero sí del de Asuntos Exteriores ; igualmente, la educación artística forma parte sólo parcialmente del Ministerio francés de cultura, y permanece débil sobre este campo, cuando comparamos su papel con el del Ministerio de Educación.

b) en ambos países también, las organizaciones centrales disponen de un departamento para gestionar las relaciones con los niveles regionales y locales de poder y administración (cooperación cultural / Délégation au Développement et à l'Action Territoriale). Pero presentan dificultades parecidas al regular el conjunto de políticas “ territoriales ”, dentro del Ministerio, frente a las otras direcciones sectoriales (artes escénicas, patrimonio por ejemplo). Las relaciones contractuales del Estado con los poderes infra-nacionales parecen más desarrolladas en el caso francés, aunque a menudo se sobrestima la influencia que el Estado ejercería sobre las dinámicas culturales locales a través de ese proceso. Pero este contraste no puede esconder el hecho de que la colectividades locales y regionales francesas tienen un papel mayor en la financiación de las políticas culturales (ver infra, segunda parte) ;

c) en ambos casos también, el Ministerio de Cultura es el resultado de la integración, en el seno de una misma administración, de sub-sectores que tienen historias y lógicas de acción muy diversas : el patrimonio, la industria

del cine, el teatro, o la lectura pública... son buenos ejemplos de sectores cuyos intereses, lógicas de representación colectiva, y prácticas de relación con el Estado permanecen muy diferentes. Este hecho permite comprender porqué se hace difícil ubicar y definir objetivos compartidos, que trasciendan tales diferencias para dar, al menos, la ilusión de una política coherente y legítima. Quizás explica también el recurso a finalidades a menudo muy generales, ambiciosas y bastante abstractas, que quedan generalmente lejos de los resultados concretos, cuando son disponibles o producibles (por ejemplo : la democratización cultural).

Finalmente, encontramos en ambos países el recurso a instrumentos de acción comparables, que nacieron durante los años 1980. Por ejemplo ;

- la política del 1% cultural, cuyo objetivo es estimular los pedidos públicos de obras de arte, a la vez que la realización de obras públicas o grandes equipamientos ;
- el precio fijo del libro, para luchar contra la dominación de la gran distribución y preservar las condiciones de rentabilidad y de existencia de las librerías, a través de la prohibición de los descuentos ;
- una política de apoyo al cine que quiere preservar una industria nacional y sobre todo un espacio para el cine de autores ;
- el recurso a la herramienta de la legislación para definir el marco de grandes sectores, o de problemas de acción pública (patrimonio, propiedad intelectual...).

No hay duda que tal convergencia de estos instrumentos va acompañada de divergencias, a veces muy importantes, en su implementación. Por ejemplo, la política del 1% cultural no está bajo el control real del Ministerio de Cultura en España, mientras que su homóloga francesa tenga en este campo un papel dominante ; la capacidad de las Comunidades Autónomas de hacer leyes cambia la naturaleza del marco institucional, frente a Francia, donde tal capacidad todavía no está reconocida para las Regiones, etc. Sin embargo, la co-existencia de instrumentos de acción del mismo tipo ya constituye un interesante punto de partida de un enfoque comparado.

### *1.2.3. Legitimar una política cultural*

A propósito de la legitimación de las políticas culturales también encontramos elementos de convergencia dentro de un mismo marco global, que tendremos que profundizar ulteriormente. Estos elementos se refieren a los procesos de legitimación, y luego a las formas de discusión de la política cultural :

Las convergencias pueden ser situadas a tres niveles :

- a) la creación del ministerio : más allá de las dificultades que encontró este proceso en España en el marco de la transición, la acción del Estado ha sido bien reconocida, aunque según una temporalidad y recursos diversos.
- b) este reconocimiento se estableció a partir de principios relativamente convergentes :
  - la intervención cultural del Estado no tiene ninguna prioridad estética, artística, ni tampoco defiende ninguna jerarquía entre culturas. Se plantea dentro de un marco básicamente liberal y plural.
  - dicha intervención persigue, a la vez, objetivos industriales, de desarrollo artístico y de democratización cultural. Se plantea sobre la convicción de que el mercado no puede constituir el único principio de organización de la vida cultural y de sus prácticas sociales. Siendo liberal, la política cultural no es, sin embargo, neo-liberal.
- c) con el objetivo de dar una legitimidad simbólica a un Ministerio relativamente frágil dentro del marco gubernamental, se puede notar el recurso a personalidades a menudo emblemáticas, cuyos perfiles individuales parecen específicos ; por ejemplo Javier Solana, Jorge Semprun en España (Rubio 2003) ; André Malraux, Jack Lang en Francia (Hunter 1990). Estos perfiles se basan en “ cualidades individuales, como la fama, o bien una conexión directa con el Presidente (del Gobierno, de la República), entre otras.

Las formas de crítica de la legitimidad de la política cultural son parcialmente divergentes :

En el caso de Francia, donde la extensión del dominio de intervención pública cultural ha sido muy fuerte, dicha crítica ha sido dirigida hacia los excesos, o efectos perversos de este proceso. Se trata de la crítica del “ todo cultural ”, o de la sospecha ante una estética oculta de Estado (Fumaroli 1991), a través de una tendencia, aquí considerada culturalmente perversa, de institucionalización política. Este tipo de crítica a la legitimidad está menos presente en España, donde el dominio de intervención cultural pública queda más limitado, especialmente por lo que se refiere a las nuevas formas de creación artística<sup>2</sup>. Además, mientras que en Francia la política

---

<sup>2</sup> Aquí se podría desarrollar una comparación de tipo socio-institucional (es decir, de relación entre las formas de institucionalización y la estructuras sociales y antropológicas de las sociedades meridionales) parecida a la que se utilizó en el análisis comparado de las políticas sociales en Europa. Por ejemplo, Liebfried (1993), identifica en Europa del Sur una especificidad de estas políticas basada en el hecho de que las estructuras familiares han mantenido un papel más importante en la producción de solidaridades “ primarias ” hacia una concepción extendida de la familia. Ferrara (1996), siguiendo este paso, comprueba una peculiaridad europea del sur a través

cultural ha dado lugar a una profusión de debates académicos, a numerosas tesis doctorales en varias disciplinas, y a polémicas públicas, por el contrario, en España existe un cierto vacío, ya sea en términos de formación, ya sea en términos de dinámica de debate político o académico (Rausell Köster 1999).

En España, la crítica hacia la legitimidad de la política cultural (nacional) tiene su precoz origen en las Comunidades Autónomas “históricas” (especialmente Cataluña y País Vasco), mientras que no fue nunca expresada en términos parecidos en Francia, ni en las Regiones ni en las ciudades. La crítica ha quedado limitada al campo intelectual, y no fue retomada por los partidos políticos (excepto en algún caso de partidos de extrema derecha (Bressat 1999)).

La crítica de fondo sobre el “punto muerto” de la democratización cultural, que permanece de forma estructural en Francia, se acompaña del reconocimiento de un cambio de paradigma de las políticas culturales que se opone en parte a las tesis de Pierre Bourdieu en términos de “distinción”. Esta “crítica de la crítica” se apoya sobre los cuatro fenómenos siguientes (Rodríguez Morato 2001):

- a) la diversidad de los objetivos: ya no se trata sólo de la protección de un patrimonio o de la defensa de las artes, sino de diversidad artística, de promoción social y territorial, de globalización.
- b) la ampliación de los espacios de intervención, desde los profesionales tradicionales hasta los sectores comerciales, industriales, pasando por las actividades informales, amateur, etc. Las cuestiones se extienden también hacia nuevos retos: derecho, fiscalidad, tecnologías, política comercial.
- c) la complejización del mundo cultural en el cual la política interviene. Se trata de varias formas de interpenetración entre mundos artísticos, del ocio, del “informal”.
- d) las formas de implementación de las políticas culturales son cada vez más complicadas (diversificación de los instrumentos y programas) y más estratégicas: los poderes públicos deben integrar demandas e intereses que provienen de sectores cada vez más diversos en el campo de cultura (creadores, empresas, intermediarios, fundaciones, asociaciones, etc).

Estas diversas formas de crítica hacia la política cultural tienen consecuencias bastante diferentes en ambos países. En España, han hecho legítimo el nivel sub-nacional en la definición y organización de políticas propias, especialmente a nivel de las Comunidades Autónomas. Han dado también a las fundaciones privadas o semi-públicas un papel importante en la financiación cultural. Este fenómeno, que podría ser comparado con los casos italiano (Dal Pozzolo 1999, Alcaud 2003) o portugués (Coelho 1999), queda poco desarrollado en Francia.

Finalmente, se puede remarcar que, en ambos países, una misma crítica concierne un doble fenómeno: la excesiva concentración en la capital del país (Madrid, París) y el peso excesivo de políticas de inversión en grandes equipamientos o manifestaciones (exposiciones prestigiosas, equipamientos de cultura de élite, centros de arte, colecciones, etc.) sobre políticas estructurales hacia las prácticas sociales de la cultura y las artes.

Estas aproximaciones comparativas se han concentrado a nivel nacional. Pero una de las dificultades de dicha comparación parece ser la diferencia de estructuración de las políticas en un enfoque territorial. Se trata, por un lado, de una cierta forma de homogeneidad territorial en términos de políticas públicas, y de estructuras sociales y políticas (aunque precisamente, tal homogeneidad tiene que ser cuestionada) y, por otro lado de un hecho diferencial a propósito de las mismas variables. Entonces se podría plantear, para futuras investigaciones, formas asimétricas de comparación (por ejemplo entre Francia y Cataluña), o proyectos comparativos a nivel subestatal. Este segundo aspecto se analiza el siguiente apartado.

## 2. La descentralización cultural

Francia forma parte de los países cuya forma de gestión de las políticas culturales puede ser definida como descentralizada. Es decir, que dentro de un marco unificado, algunas competencias y la mayoría de los medios públicos se gastan a nivel local y regional. Este modelo, que comparten países como Holanda o Portugal, es bastante distinto del modelo federal (Alemania, Suiza), del modelo denominado “regionalizado” (Italia, España), o del modelo de delegación llamado “Arm’s Length” inglés. Después haber analizado la estructura de las políticas culturales dentro de un marco descentralizado, desarrollaré unas reflexiones comparativas entre Francia y España.

---

del hecho de que, al contrario de lo que ocurre en otros modelos, una fragmentación institucional y, sobre todo, un menor enraizamiento de las instituciones de política social. Este papel de la familia (y más allá del núcleo privado), aquí vista como elemento de resistencia frente a la institucionalización, y también como modo de compensación ante la falta de oferta institucional, podría ser una variable explicativa de los grados de institucionalización de las políticas culturales.

## 2.1. LA CULTURA EN UN AMBITO DESCENTRALIZADO

Tabla 4 : Gastos culturales del Estado y de los gobiernos territoriales (millardos de euros) \*

<b>Estado **</b>	<b>5,48</b>
Ministerio de Cultura	2,44
Ministerio de Educación	1,36
Ministerio des Asuntos Exteriores	1,03
<b>Gobiernos territoriales ***</b>	<b>5,34</b>
Municipios	4,27
Departamentos	0,77
Regiones	0,24

\* Nota : cifras 1996 para los gobiernos territoriales y 1999 para el Estado

\* \* Nota : excepto ayudas a la prensa y fondos especiales para audio-visual y cine (total no integrado al volumen : 2,5 millardos de euros, contribución fiscal TV compresa)

\*\*\* Nota : una gran parte de la financiación intercomunal (cooperación entre municipios) no está incluido en este cálculo

Empezaré por una visión panorámica de los gastos culturales públicos en Francia.

Del total del gasto cultural público, el Estado se queda aproximadamente la mitad. Esta mitad se reparte entre los ministerios de Cultura, Educación, Asuntos Exteriores y otros, de forma desigual. La parte del Ministerio de la Cultura representa algo menos de la mitad de dicho presupuesto (tabla 4).

Entre las colectividades locales, los municipios representan la parte dominante, con un gasto global de más de 4 millones de euros, es decir el doble del gasto del Ministerio de Cultura.

Los departamentos (comparables a las provincias españolas) tienen un gasto global de 0,8 millardos de euros anual, aunque hasta ahora son las únicas colectividades que se han aprovechado de una descentralización de parte del Estado. Esta descentralización se aplicó a los archivos y los sistemas de lectura pública.

Las regiones, mucho más jóvenes, tienen un gasto global de 0,24 millardos de euros.

Por el momento, la descentralización cultural no es tanto un sector de transferencia de competencias jurídicas como un asunto de dinámicas de políticas públicas. Es decir, que las colectividades locales tienen pocas obligaciones de invertir en el campo de la cultura. Sin embargo, se puede decir que desde hace veinte años, todas han desarrollado políticas más o menos completas, más o menos fuertes y ambiciosas.

Al observar la evolución de los gastos locales en el campo de la cultura, podemos comprobar que los años ochenta han pesado mucho sobre el crecimiento de estos gastos, debido en gran parte al propio crecimiento del gasto del Estado. El hecho de que el aumento del gasto estatal se materializo a través de un gran número de contratos entre el Ministerio y las colectividades explica esta clase de " efecto de palanca ", y también, por lo que se refiere al contenido de las políticas, un cierto efecto de estandarización de las políticas locales.

Sin embargo, las colectividades no han llegado a un mismo estilo de política, según el tipo de colectividad, el nivel demográfico y el estilo político. Es por ello que se hace necesario examinar cada nivel por separado, y después analizar las relaciones entre ellos y la direcciones regionales del Estado.

## 2.1.1. Los Municipios

Los municipios juegan el papel más importante en cultura. Pero esta es una aproximación global, que habría que matizar, ya que existen, según los municipios, muchas variaciones.

Tabla 5 : Gastos culturales de los Municipios de más de 10.000 habitantes (1996)

	Millones de euros	Euro por habitante	Esfuerzo cultural
Gasto total	<b>3 589</b>	<b>135</b>	<b>8,6 %</b>
Gastos corrientes	<b>2 942</b>	<b>111</b>	<b>9,9 %</b>
Gastos de inversión	<b>647</b>	<b>24</b>	<b>5,4 %</b>

\*Esfuerzo cultural : porcentaje de gastos culturales sobre el gasto total

Un primer nivel de diferenciación se da entre los municipios de menos y de más de 80.000 habitantes. El nivel de financiación en cultura aumenta en función del número de habitantes. Los municipios de menor tamaño, hasta 80.000 habitantes, presentan gastos muy variables en cultura, desde gastos casi nulos hasta un gasto del 10% o más. Este gasto viene determinado por la presencia o la ausencia de un líder político interesado en cultura.

Tabla 6 : Gastos culturales de algunas ciudades de más de 80.000 habitantes

Ciudad	MF 1993	MF 1996	F / hab. 1993	F/hab. 1996	% gasto 1993	% gasto 1996
Aix en Provence	143,6	150,3	1160	1213	13,4	11,8
Amiens	176,9	122,2	1342	927	13,0	9,5
Angers	150,7	120,6	1066	853	14,1	11,0
Avignon	178,9	200,1	2058	2302	15,5	16,6
Bordeaux	598,0	691,4	2843	3287	25,7	28,2
Brest	125,6	137,0	849	926	11,9	15,0
Clermont-Ferrand	112,5	197,4	826	789	9,5	11,3
Dijon	172,2	236,5	1174	1612	14,0	18,1
Grenoble	243,1	248,6	1612	1649	15,8	14,2
Le Havre	145,5	87,0	743	444	8,1	4,8
Lille	215,3	206,9	1247	1202	10,8	12,1
Lyon	681,4	668,6	1640	1609	17,8	20,1
Marseille	632,4	692,6	790	865	8,5	8,0
Montpellier	190,2	234,1	914	1125	9,9	11,6
Nancy	205,2	217,2	2066	2186	25,6	12,0
Nantes	329,0	299,2	1343	1221	13,2	10,5
Nice	460,8	461,1	1346	1347	11,7	10,6
Nîmes	336,7	194,4	2621	1513	21,9	9,8
Paris	1892,7	1763,2	879	819	6,7	6,1
Perpignan	129,2	78,0	1219	736	13,6	7,3
Rennes	195,4	191,3	989	968	10,8	10,8
Strasbourg	411,3	561,0	1630	2223	19,3	26,2
Toulouse	508,5	602,5	1418	1680	13,8	14,5
<b>Promedio (excepto París) de la ciudades de más de 80 000 h.</b>	<b>196,8</b>	<b>191,6</b>	<b>1255</b>	<b>1199</b>	<b>12,9</b>	<b>8,7</b>

Nota : Esta tabla, disponible a partir de datos del DEP (Ministerio de Cultura) sobre los gastos culturales en 1996, no integra (sino muy marginalmente) el esfuerzo cultural consentido por las intercomunalidades. Por ejemplo, tendría que tener en cuenta, para el caso de Montpellier, más de 7 millones de euros anuales que corresponden a los gastos asumidos por el District de la Agglomération.

Por encima de los 80.000 habitantes, el gasto cultural llega (excepto casos muy raros) al menos al 10% del gasto global, como se puede comprobar en la Tabla 6, sobre las cifras de algunas ciudades de más de 80.000 habitantes. Algunas han llegado a un nivel verdaderamente espectacular, como por ejemplo Burdeos o Estrasburgo. Pero se debe tener cuidado con la interpretación de estas cifras. Por ejemplo, la cifra relativamente baja de Montpellier debe tener en cuenta el hecho que una parte muy importante del gasto municipal fue transferido hacia el Distrito de Montpellier, es decir, la institución metropolitana. Se trata de más de ocho millones de euros por año. Este mismo tipo de fenómeno explica el abaratamiento del gasto cultural en Nancy ...

Entre las funciones más financiadas por las ciudades se encuentran :

- la conservación (patrimonio, museos)
- la formación (educación artística)
- la producción artística (en particular la creación de espectáculos, los equipamientos culturales)
- la animación cultural (los centros culturales, comparables en Barcelona a los centros cívicos...)

Cinco aspectos marcan la situación de las políticas culturales urbanas :

- un primero aspecto es la *profesionalización* de estas políticas, es decir, la influencia de los profesionales sobre la definición y la realización de las políticas.
- El segundo, la *despolitización*, es decir, se ha pasado de una situación, hace veinte años, en la que era legítimo explicar el gasto cultural de los municipios según su orientación política (los municipios de izquierda tenían, en general, un gasto para más elevado que los de la derecha) a una realidad actual en la que este factor político ha perdido importancia. En la Tabla 6 se puede comprobar como los gastos culturales más elevados son tanto de gobiernos de izquierda como de derecha. Sin embargo, esa homogeneidad en el gasto, no se traduce en la estructura del gasto cultural. Es decir, los cambios de

color político influyen sobre los sectores o modos de invertir en el campo cultural de manera diferenciada.

- El tercer elemento se trata de un *problema territorial*, en referencia al coste de la centralidad. Es un problema que viven todas las ciudades que financian equipamientos y acciones culturales que utilizan un público más extenso que el de la sola ciudad. El peso de estas cargas de centralidad es actualmente el tema crucial del debate sobre las nuevas instituciones de cooperación urbana.
- El cuarto, un *problema sectorial*, es decir, la coordinación entre los sectores dominados por lógicas profesionales y el sector asociativo. Se trata de un problema de gestión de la diversidad de actores culturales sobre un territorio.
- Por último, un *problema estructural*, en el sentido de extensión o de creación del público ante el hecho de que el público cultural queda lejos del ideal de democratización cultural.

### 2.1.2. Los departamentos

Los departamentos son las únicas colectividades locales destinatarias de transferencias de competencias culturales, en concreto en lectura pública y archivos.

*Tabla 7 : Gastos culturales de los Departamentos, en euros (1996)*

	Millones de euros	Euro por habitante	Esfuerzo cultural
Gasto total	<b>784</b>	<b>14</b>	<b>2,4 %</b>
Gastos corrientes	<b>548</b>	<b>10</b>	<b>2,5 %</b>
Gastos de inversión	<b>236</b>	<b>4</b>	<b>2,0 %</b>

Los sectores que cuentan con una proporción más elevada del gasto son el patrimonio y la animación cultural. Los gastos culturales están menos marcados por la gestión de equipamientos, que son, a nivel departamental, menos numerosos y más específicos.

Además las políticas departamentales deben tener en cuenta la gran variedad de los territorios : urbanos, rurales, peri-urbanos. Deben también tener en cuenta el hecho político : la estructuración del espacio departamental en micro territorios electivos, que son la base de la decisión política.

Al contrario de las ciudades, los servicios culturales departamentales no son ante una demanda primaria sino secundaria (líderes políticos locales, asociaciones, profesionales) por parte de los ciudadanos.

Además, las políticas departamentales son las que deben hacer frente al reto de desarrollo equilibrado del territorio.

Las políticas culturales departamentales están actualmente doblemente amenazadas. Por un lado, por el desarrollo de políticas culturales de las nuevas instituciones metropolitanas, que podrían integrar territorios de influencia departamental ; y por otro lado por el movimiento actual de descentralización de competencias estatales, que parecen implicar más a las regiones que a los departamentos.

### *2.1.3. Las regiones :*

El gasto cultural en las regiones es todavía poco homogéneo, debido en parte a que es un nivel de acción relativamente joven. La diferencia entre la región que tiene el gasto más elevado (en euros por habitante) y la región que tiene el más bajo es de 1 a 14 (en España, parece estar de 1 a 2,5).

*Tabla 8 : Gastos culturales de las Regiones (1996)*

	Millones de euros	Euro por habitante	Esfuerzo cultural
Gasto total	<b>242</b>	<b>4</b>	<b>2,3 %</b>
Gastos corrientes	<b>158</b>	<b>3</b>	<b>3,7 %</b>
Gastos de inversión	<b>84</b>	<b>1</b>	<b>1,4 %</b>

La región no gestiona equipamientos culturales (excepto casos raros), y desarrolla su política bajo la forma de subvenciones a otros actores : municipios, departamentos, asociaciones, o grupos de gestión de equipamientos culturales. Por lo tanto las regiones no tienen ningún poder ni competencia sobre otros niveles de acción cultural. Esto explica porqué las regiones están a veces acusadas de espolvorear subvenciones sobre el territorio por razones clientelistas, sin orden ni lógica de política pública.

El Languedoc-Roussillon podría ser un buen ejemplo de este tipo de política cultural, pero se puede comprobar que esta región es típica de otro modelo posible : la elección de una salida muy específica. Se trata, por ejemplo, de una política a favor de la edición regional, o de las lenguas regionales, o incluso de una política de desarrollo del sector del cine. Pero, en estos casos, la región no tiene tampoco la capacidad de influir sobre otros niveles de acción pública (el del Estado o el de los municipios).

La paradoja de la situación actual es que la política del Estado de desarrollar la descentralización quiere apoyarse sobre las regiones, un nivel que no es todavía capaz (excepto raros casos) de asumir tales nuevas competencias. Muchas regiones temen tener que gestionar nuevas competencias sin las transferencias de presupuestos y de personal suficientes.

#### *2.1.4. El partenariado con el Estado*

Desde hace veintitrés años, el Estado ha establecido dentro de cada región una dirección de cultura. Esto es la traducción del concepto francés de “ desconcentración ” : el hecho de hacer gestionar competencias por niveles territoriales del Estado.

Este proceso se está convirtiendo en un modo normal de ejercicio de las competencias, pero muy lentamente. Las direcciones centrales del Ministerio han resistido ante esta pérdida de poder, como también lo han hecho los artistas y los líderes políticos territoriales. Todos estos temen que un proceso de estas características ponga en peligro sus redes institucionales.

Hoy la transferencia de las capacidades de acción a nivel territorial es una realidad fundamental. Esto se puede comprobar con el índice de desconcentración, en la Tabla 3. Una parte dominante del presupuesto del Estado cultural pasa por gastos regionales.

Se puede decir que la región como espacio se ha hecho el nuevo centro de gravedad funcional de las políticas culturales, aunque la institución política que la representa se quede relativamente débil (el Consejo regional). Las relaciones contractuales ahora se desarrollan a este nivel. Pero, en términos de definición de las políticas públicas, las DRAC permanecen sometidas al Estado. Reproducen su organización en sectores verticales, desarrollan el mismo tipo de acciones, y aplican los mismos criterios de elección artística y cultural.

Las relaciones entre las colectividades y el Estado se pueden analizar a nivel regional a partir de dos aspectos distintos. Por un lado, las DRAC saben que dependen de las colectividades y de sus capacidades de financiación para desarrollar las políticas sobre el territorio. Así pues intentan influir sobre los criterios de acción, sobre la elección de actores culturales y de proyectos más cercanos a sus propias prioridades de política pública (creación artística, excelencia, innovación, búsqueda de nuevos públicos).

Por otro lado, las colectividades locales necesitan el partenariado de las DRAC para obtener un criterio de calidad de sus acciones y un apoyo financiero, pero intentan resistir la aplicación estricta de los criterios y de las prioridades de las DRAC. Esto es porque tienen otros objetivos de política pública, como por ejemplo, contribuir a la identidad local, utilizar la política cultural como eje de desarrollo económico, o como medio de resplandor político.

En este contexto, el marco de negociación entre ambos actores es diariamente complicado y complejo. Complicado cuando las dificultades conciernen a los instrumentos de acción. Complejo cuando se trata de combinar entre objetivos de política pública que son diferentes y a veces contrarios (por ejemplo : el problema de combinar objetivos intrínsecos y extrínsecos, (Bonet & Négrier 2002)).

## 2.2. APROXIMACIONES COMPARADAS

En este apartado desarrollo algunos aspectos de comparación entre el sistema francés y el español. Se sigue un sentido que va desde los aspectos más específicos hasta los más convergentes, aunque son sólo “aproximaciones”.

### 2.2.1. *La administración de la cultura sobre el territorio*

Por lo que se refiere a la organización territorial de la política cultural, la gran peculiaridad francesa está sin duda ligada a la presencia de las DRAC (Directions Régionales des Affaires Culturelles), es decir, una parte de la administración del Estado. Cerca de 2.000 agentes del Ministerio (sobre un total de 22.000) trabajan en las regiones (Négrier 2003). En España, esta categoría ya no existe, ya que los únicos agentes de Estado establecidos en las distintas Comunidades Autónomas no tienen cargos de administración de las políticas culturales, sino de gestión de un servicio o de un equipamiento que pertenece al Estado. Tal presencia de las DRAC, actualmente en curso de reforma, cumple una cierta función de homogeneización de las políticas y recursos culturales regionales. Pero esta función queda relativa. Por un lado, la desconcentración de los presupuestos del Estado no es igual sobre el territorio, ya que beneficia estructuralmente más a las regiones que disfrutaban todavía de importantes medios culturales y artísticos. Por otro lado, la tasa comparada de agentes por habitante enseña variaciones de 1 a 4 entre la región donde la presencia del “Estado cultural” es máxima (el Limousin), y donde es mínima (Rhône-Alpes).

En España, habiendo sido transferida esta administración de la cultura, la coordinación de las políticas a nivel nacional (inter-autonómico por ejemplo) resulta mucho más delicada. La palabra misma “coordinación” no forma parte del marco constitucional ni para definir el papel del Estado (se habla de comunicación entre culturas), ni tampoco para calificar las relaciones entre Comunidades Autónomas (que quedan muy estrictamente limitadas fuera del paso obligatorio por el Estado)

Establecida tal diferencia, habría que cuestionarse cuáles son las consecuencias para la puesta en marcha de las políticas culturales. En ambos países, la situación de discrepancias inter-regionales respecto a la presencia de las industrias culturales (Zofio Prieto 2001), pone de manifiesto el problema de desarrollo equilibrado del territorio. Las diferencias inter-regionales en el gasto cultural público impiden comprobar una tendencia “definitivamente” más igualitaria de la organización francesa: frente a la diferencia de 1 a 14 (en euro cultural por habitante) entre la más y la menos activa de las regiones francesas corresponde una diferencia de 1 a 2,5 en España. Tal evaluación debe ser tomada con cuidado, ya que los datos no son exactamente homogéneos.

Además, se debe también tener en cuenta el volumen total del presupuesto, ligado al tamaño de la población, al papel del Estado y al conjunto, en España, de competencias de nivel autonómico y de otros niveles de administración local. La Comunidad Autónoma de Madrid, y la ciudad de Madrid tienen un nivel de gasto cultural público muy inferior a la media española (en euro por habitante), por una razón comparable a la situación francesa de París y de la Región Ile-de-France; una gran parte del gasto cultural del Estado ya se concentra sobre estos territorios. En este mismo sentido, la situación del País Vasco, donde la competencia cultural es a la vez muy importante a nivel autonómico y a nivel provincial, podría ser comparada con el caso del Languedoc-Roussillon, donde los gastos regionales, departamentales y municipales son, en cada categoría, uno de los más altos de Francia. Entonces el análisis de la pluralidad de niveles de intervención podría dar, en Francia como en España, variaciones infra-nacionales (y convergencias) más fuertes que a nivel nacional comparado.

Finalmente, se halla un factor de diferenciación específico en el caso español. Se trata de la integración de políticas lingüísticas en el marco de la política cultural de algunas Comunidades Autónomas (Argelaguet 2001), resaltando, a la vez, el dilema de la frontera entre política lingüística y política cultural, y el problema de la distorsión estadística entre las regiones que han o que no han desarrollado estas políticas específicas.

### 2.2.2. *El peso respectivo de los diversos niveles*

Si dejamos de lado el papel jugado por el Estado a nivel territorial, la dinámica contemporánea de las políticas culturales enseña también variaciones, pero relativas, dentro de una serie de tendencias comunes.

Las mayores diferencias están ligadas al hecho de que el nivel “regional” está, en España, mucho más desarrollado que en Francia. La primera descentralización francesa (1982-1986) había transferido competencias solo al nivel departamental. Al revés, en España, las Comunidades Autónomas fueron las principales beneficiarias de las transferencias realizadas durante el mismo período (1981-1985). Ellas disfrutaban de la capacidad de votar leyes, poder que ya no existe en Francia, ni siquiera dentro del nuevo proyecto constitucional actual (2003-2004). De hecho, esta organización de las políticas culturales da lugar al establecimiento de servicios culturales más desarrollados a nivel regional en España.

Como consecuencia de estas transferencias, el nivel del gasto cultural del Estado es mucho más bajo en España (0,33% del presupuesto estatal global en el año 2000) que en Francia (1% en el año 2000). Esta diferencia es aún más fuerte si se considera que tanto el Ministerio de Educación como el Ministerio de Asuntos Exteriores franceses cuentan con gastos culturales propios que son tradicionalmente más altos que los de sus homólogos españoles.

Una segunda consecuencia es que mientras en Francia los departamentos conservan un papel dominante sobre las regiones (cf. Tabla 4), su correspondiente, la provincia, en España, ha seguido el camino contrario. Algunas excepciones de diputaciones que han conservado un papel importante en política cultural (la diputación de Barcelona, las diputaciones forales vascas por ejemplo) confirman la regla de un descenso en el nivel provincial (250 millones de euros, frente a los 945 millones para las Comunidades Autónomas). En euros por habitante, las Comunidades lideran con 17,05 euros por habitante de promedio, frente a 9,10 euros para los municipios y 6,36 euros para las provincias<sup>3</sup>.

Sin perjuicio de un análisis, aún prematuro, de los diferentes modelos de política cultural puestos en marcha a escala autonómica, en este campo se podría todavía encontrar un primer tema de reflexión comparada. Se trata del temor expresado en Francia ante una “decadencia” de la política cultural en el caso de que las competencias fueran transferidas hacia las regiones. El ejemplo español nos enseña que todos los tipos de Comunidades han desarrollado sus competencias, las han encuadrado por numerosas leyes, con presupuestos que, en términos de euros por habitante, no son tan divergentes.

### 2.2.3. La evolución de los retos de política cultural

Varios libros publicados recientemente en España a propósito de la política cultural muestran un estado bastante inacabado de los objetivos oficialmente anunciados por los diferentes poderes. Esto es debido a la insuficiencia de profesionales para gestionar esta política (Font 2000), la escasez de los recursos (especialmente a nivel de las ciudades), para hacer frente a la modernización de los equipamientos culturales (Lopez de Aguilera 2000), y la amenaza que pesa sobre sectores culturales a través de cambios políticos. Todos estos fenómenos son conocidos en Francia, aunque el nivel de profesionalización del sector (especialmente público) parece más profundo y numéricamente importante.

Sea cual sea la diversidad de las situaciones actuales y de las tradiciones de acción pública, se podría afirmar que la mayor parte de los objetivos de política cultural convergen hacia los retos siguientes :

- el *reconocimiento del reto territorial* que juega cada vez un papel más central en el ámbito de las políticas culturales. Este escenario no es sólo el propio de la situación europea, dado que algunos especialistas norte-americanos indican tal tendencia en los Estados Unidos (Schuster 2002). La territorialización de los retos culturales se acompaña de la territorialización de la financiación de la cultura. Este es un nivel cada vez más pertinente de análisis.
- La *acumulación de objetivos de política cultural* que son a la vez intrínsecos (orientados hacia el desarrollo en sí y por sí de la actividad y de la oferta cultural), y extrínsecos (la cultura al servicio del desarrollo económico, cívico, social).
  - La primera categoría de objetivos hace frente al hecho de que la política cultural está esencialmente basada en una lógica de la oferta. Sin embargo, la sociología de la demanda (de las prácticas culturales) se mantiene muy crítica en relación a la democratización de hecho, en ambos países. Se está ante una hibridación de las prácticas culturales, desde las formas clásicas hasta la nuevas tendencias de demanda, de prácticas de ocio, de acción socio-cultural y artística.
  - La segunda categoría de objetivos está ligada a varios fenómenos. Por un lado, los actores públicos son conscientes de que la cultura se ha transformado en un verdadero sector económico capaz, no sólo de crear empleos, sino también de ofrecer oportunidades de atracción territorial. Un reciente estudio comparativo, dentro del cual se analizan Catalunya y Languedoc-Roussillon (entre otros), defiende la idea de que la cultura está ahora en el centro de las nuevas estrategias de identificación política y de desarrollo socio-económico (Deschouwer, Louchlin & Keating 2003). El “nuevo regionalismo cultural” asume la hipótesis (discutible) de que, más allá de las diferencias institucionales y socio-políticas, la comparación inter-regional conduce hasta una convergencia de estrategias, de herramientas de desarrollo y de principios de intervención. Tal hipótesis, sin duda al menos prematura si no parcial a nivel de las “regiones” podría ser más probable a escala urbana, tanto en materia de regeneración urbana, como de gestión de la diversidad cultural o de desarrollo económico (Bianchini-Parkinson & Bianchini 1993 ; Leonardo 2001, Lorente 2000).
- En la mayoría de los casos estudiados, una de las asignaturas pendientes es precisamente la de articular los objetivos intrínsecos y extrínsecos. Esta articulación no está clara. Por ejemplo, las políticas de

<sup>3</sup> Cifras extraídas de “ Las cifras de la cultura en España. Estadísticas e Indicadores ” Edición 2002, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid

valorización turística del patrimonio (objetivo extrínseco) están a menudo en conflicto con intereses estrictamente históricos, científicos o artísticos (Négrier 2002). La organización de festivales durante periodos limitados puede conducir a una dualización de la vida cultural, y a una sensación difusa de frustración de los ciudadanos el resto del año, etc. La coordinación entre objetivos, como entre varios subsectores de política cultural, da lugar a nuevas herramientas de gestión, de debate o de prospectiva, bajo la forma de Libros Blancos (Zallo 2001, Bonet 2002), o de cartas y planes estratégicos para las ciudades.

- Finalmente, a escala de las ciudades, se antepone la cuestión crucial de la articulación entre las varias percepciones de la cultura y de las prácticas culturales, desde las formas más académicas hasta las prácticas emergentes, desde los modelos artísticos profesionales hasta las prácticas de aficionados, desde el artístico-cultural hasta el socio-cultural. Por eso Joan Subirats sitúa el reto cultural no como un nuevo “sector” del gobierno urbano en si mismo, sino como un objetivo transversal entre el ciudadano, el elegido y el profesional (Subirats 2001). A este nivel se trata también de la capacidad de las ciudades, desde el interior de sus fronteras político-administrativas, para soportar las “cargas de centralidad” (por ejemplo, grandes equipamientos) que utilizan poblaciones cada vez más extendidas a través del proceso de urbanización. Los gobiernos urbanos de la mayor parte de ciudades europeas ya están buscando herramientas de cooperación para reducir la presión sobre la gestión local, y probar de ajustar el territorio de la oferta con el de la participación ciudadana y fiscal (Baraize & Négrier 2001 ; Faure & Négrier 2001; Négrier 2003b ; Interart’s 2002).

## Conclusión

En este artículo, se ha planteado la hipótesis de una especificidad francesa en política cultural, tanto a nivel nacional como territorial, y también elementos de comparación para discutir tal “excepción”. El interés de la noción de comparación es el de cuestionar la idea de convergencia en términos relativos. Se plantea la cuestión de las similitudes y peculiaridades que pueden permitir volver, de manera más realista, a cada configuración (nacional o regional) de políticas públicas. Soy consciente de que este artículo sólo es que un borrador de ese proyecto comparativo, sobre la base de un doble panorama crítico. Para seguir avanzando, hay que mejorar el conocimiento de las variaciones entre políticas autonómicas y urbanas en España, y plantear un marco comparativo propio. Así el proyecto de investigación podría estar basado sobre tres dimensiones :

- La primera, la dimensión de comparación entre regímenes autonómicos de política cultural. Para ello se puede partir de los resultados de programas científicos de comparación inter-comunidades, que no han tocado a las políticas culturales sino, por ejemplo, a las políticas de bienestar (Gallego, Gomá & Subirats 2002). Ellos muestran importantes variaciones entre regímenes, tanto por lo que se refiere a las responsabilidades asumidas por las CCAA, el tipo de modelo de gestión de esas políticas, como también a la naturaleza de las redes de actores. Estas diferencias varían según el sector de política pública. Después de haber comprobado esos contrastes dentro de las configuraciones autonómicas de políticas públicas, los autores plantean la cuestión de las variables explicativas de las variaciones observadas, subrayando al menos dos líneas de investigación futura : una, el impacto del color político sobre el estilo de política autonómica ; y dos, la relación entre la configuración de política pública y las estructuras socio-históricas de cada comunidad (especialmente en términos de capital social).
- Este marco analítico parece a la vez muy pertinente para el estudio comparado de políticas culturales, pero también se tienen que subrayar algunas especificidades debidas a la peculiaridad del campo cultural como espacio de políticas públicas. La pertinencia del enfoque comparativo-explicativo esta ligado al hecho de combinar variables estructurales (la configuración socio-histórica) y variables “estratégicas” (color político, liderazgo político o sectorial). Esa combinación puede ayudar a dejar un marco decisionista o institucionalista sencillo (generalmente sincrónico y descriptivo) de políticas públicas.
- Las especificidades del dominio cultural (incertidumbre superior sobre las fronteras de lo “cultural”, y también sobre la legitimidad de la intervención pública en sí misma en la cultura ; diferencias en el contenido de lo que es “cultura” ; variaciones internas según los sub-sectores (por ejemplo, patrimonio/creación ; lectura pública/tradiciones regionales, etc). Esas peculiaridades conducen a tener en cuenta unos aspectos propios. Se trata, por ejemplo, de la importancia de las percepciones de actores hacia “cultura”. ¿Cómo se construye la legitimación de tal dominio como espacio de política ? Aquí se trata de combinar no sólo variables estructurales y estratégicas, sino también de analizar el grado y los procesos de difusión de la "problematización política".
- Más allá de la comparación entre políticas autonómicas, se podría también analizar las relaciones (de competición / de imitación) entre Comunidades Autónomas en su desarrollo de herramientas de acción pública. Dado que las políticas autonómicas fueron “inventadas dentro de un período relativamente corto (los años ochenta), se podría preguntar hasta qué punto y en qué han sido relaciones de importación de fórmulas institucionales y de objetivos entre CCAA. En este sentido, se podrían utilizar herramientas analíticas como “policy transfer” o “isomorfismo institucional” (Powell & Di Maggio 1991, Scott 1995). Además, la investigación podría extenderse no sólo hasta la dimensión comparada entre modelos nacionales (Francia y España por ejemplo), sino también a nivel europeo.
- El nivel europeo de comparación podría ser útil al preguntarse si existe un “modelo” sur-europeo de política cultural. De hecho, numerosas similitudes parecen marcar la manera por la cual los países de Europa del Sur, después de la caída de los regímenes autoritarios, se han encargado de la política cultural. A pesar de la experiencia de un Ministerio de Cultura autoritario (el Minculpop en Italia por ejemplo), se generalizó el recurso a un Ministerio de Cultura en cada país. El sector del patrimonio ocupa un espacio sin duda más central, especialmente por la importancia de la herencia antigua y religiosa. Además, por todas partes, la política cultural permanece dominada por una lógica de oferta pública, la construcción de equipamientos, la gestión directa, todo esto distinguiéndola del modelo anglosajón. Sin embargo, los últimos años han dado lugar, en varias áreas, a imitaciones más o menos importadas desde fuera. Por el lado anglosajón, se puede mencionar la gestión delegada a agencias autónomas, el recurso a la lotería nacional para financiar la creación artística o el patrimonio, y el papel de las fundaciones (especialmente de origen bancario). Por el lado francés se puede subrayar la política de precio fijo del libro, el apoyo directo al cine, el uso del 1% cultural. Así, a pesar de ser un espacio totalmente homogéneo, la Europa del Sur puede ser considerada como un “laboratorio”, un espacio de

aprendizaje y de transferencia de herramientas de acción pública. En este sentido, se merece cada vez más un enfoque comparado.

## Bibliografia

- Alcaud, David (2003), “La politique culturelle italienne : étude sociologique et historique de l’invention d’une politique publique. (1861– 2002)”, Thèse de Doctorat en science politique, Institut d’Etudes Politiques de Paris
- Arguelagué, Jordi (2001) : “La interrelació entre la política lingüística i la política cultural”, in AMBITS de Política i Societat, *Politiques Culturals : equilibri impossible ?*, N° especial 19-20, Tardor, pp.45-48
- Baraize, François & Négrier, Emmanuel (2001, dir.) *L’invention politique de l’agglomération*, L’Harmattan, *Logiques Politiques*, Paris
- Bianchini, Franco & Parkinson, Michael (1993, dir.), *Cultural policy and urban regeneration*, Manchester University Press, Manchester
- Bodiguel, Jean-Luc (2000), “Naissance et affirmation des directions régionales des affaires culturelles”, in Ph. Poirrier & J.-P. Rioux, in Poirrier Philippe & Rioux, Jean-Pierre, *Affaires Culturelles et Territoires*, La Documentation Française, Paris, pp. 21-56.
- Bonet, Lluís (1999) : “La politique culturelle en Espagne : évolution et enjeux”, *Pôle Sud n°10*, pp.58-74
- Bonet, Lluís (2002, dir.), *Llibre Blanc de les Industries Culturals de Catalunya*, ICIC, Generalitat de Catalunya, UB, Barcelona
- Bonet, Lluís & Négrier, Emmanuel (2002) : “L’observation culturelle face à la globalisation. Quelles sources d’information pour évaluer quels objectifs de politique culturelle?” Colloque International sur les statistiques culturelles, 21-23 octobre 2002, Montréal
- Bressat, Cécile (1999) : “Culture et autorité partisane. La politique de “rééquilibrage” de la bibliothèque d’une municipalité FN – Orange 1995-1997”, *Pôle Sud n°10*, pp.75-92
- Coelho, Eduardo (1999) : “La politique culturelle portugaise depuis la révolution démocratique”, *Pôle Sud n°10*, Montpellier , pp. 45-57
- Deschouwer (K.), Louchlin (J.), Keating (M.) (2003), *Culture, Institutions and Regional Development : a Comparative Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham
- Dal Pozzolo, Luca (1999), “Entre centralisme inachevé et pressions fédéralistes : le cheminement difficile des politiques culturelles italiennes”, *Pôle Sud*, n°10, Montpellier
- Donnat, Olivier (1999) : “La démocratisation à l’heure des bilans : le cas de la France”, in Bellavance, Guy, *Démocratisation de la culture ou démocratie culturelle. Deux logiques d’action publique*, Editions de l’IQRG, Montréal
- Dubois, Vincent (1993) : “Les prémices de la ‘démocratisation culturelle’. Les intellectuels, l’art et le peuple au tournant du siècle”, *Politix n°24*, pp.36-56
- Dubois, Vincent (1999), *La politique culturelle. Genèse d’une catégorie d’intervention publique*, Belin Paris
- Dubois, Vincent & Négrier, Emmanuel (1999, dir.) : “Les politiques culturelles en Europe du Sud”, *Pôle sud n°10*,

- Faure, Alain & Négrier, Emmanuel (2001 dir.) *La politique culturelle des agglomérations*, Paris: La Documentation Française
- Fernandez Prado, Emiliano (1991), *La política cultural : qué es y para qué sirve*, TREA, Gijón
- Ferrera, Maurizio (1996), “ The Southern model of Welfare State in Europe ”, *Journal of European Social Policy*, vol.6, n°1
- Font, Jordi (2000, dir.), *Cultura y poder local. Reflexiones y propuestas desde la Mesa de Concejales de Cultura de los municipios de la provincia de Barcelona*, Milenio, Barcelona
- Fumaroli, Marc (1991), *L'Etat culturel. Essai sur une religion moderne*, Ed. De Fallois, Paris
- Girard, Augustin & Gentil Geneviève (1996), *Les affaires culturelles au temps d'André Malraux*, La Documentation Française, Paris
- Hunter, Mark (1990), *Les jours les plus Lang*, Olivier Orban, Paris
- Interart's (2002), *La coopération culturelle intercommunale en Catalogne (Espagne), Lombardie (Italie) et Setubal (Portugal)*, Rapport pour le Ministère de la Culture (DEP-France) Fundacio INTERART'S, Barcelona
- Leibfried, Stephan (1993), “ Towards a European Welfare State ? ”, in C.Jones (ed.), *New perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, London
- Leonardo, Jon (2001) : “ Cultura y generación de empleo en el ámbito local-regional ”, in Gomez de la Iglesia, Roberto (dir.), *Cultura, Desarrollo y Territorio*, Xabide, Vitoria, pp.141-148
- Lopez de Aguilera, Inaki (2000), *Cultura y ciudad. Manuel de política cultural municipal*, TREA, Gijón
- Lorente, Jesus Pedro (2000), "Quartiers d'art, vitalisation urbaine: reconsidération des termes", in Thierry Raspail, & Jean-Pierre Saez (dir.): *L'Art contemporain. Champs artistiques, critères, réception*, l'Harmattan, Paris-Montréal, pp. 237-258.
- Mollard, Claude (1999), *Le cinquième pouvoir. La culture et l'Etat de Malraux à Lang*, Armand Colin, Paris
- Monnier, Gérard (1995), *L'art et ses institutions en France. De la Révolution à nos jours*, Gallimard, Paris
- Négrier, Emmanuel (2002, dir.), *Patrimoine culturel et décentralisation*, L'Harmattan, *Logiques Politiques*, Paris
- Négrier, Emmanuel (2003), *22 rues de Valois ? La politique culturelle face à l'enjeu d'une nouvelle décentralisation*, Rapport pour le Centre d'Etudes et de Prévision, Ministère de l'Intérieur, Paris-Montréal
- Négrier, Emmanuel (2003b), "¿Hacia el fin del jacobinismo? Lecciones de las nuevas políticas de reforma territorial en Francia", ponencia presentada al Forum de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona
- Ory, Pascal (1989), *L'aventure culturelle française*, Flammarion, Paris

- Poirrier, Philippe (1998), *Société et culture en France depuis 1945*, Seuil, Paris
- Poirrier, Philippe (2000), *L'Etat et la culture en France au XX<sup>ème</sup> siècle*, LGF, Paris
- Di Maggio, Paul & Powell, William (1991), “ The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields ”, *The new institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, pp.63-82
- Prieto de Pedro, Jesus (1993), *Cultura, culturas y constitución*, Congreso de los Diputados, CEC, Madrid
- Radaelli, Claudio (2000), “ Policy transfer in the European Union ”, *Governance*, 13(1), January: 25-43
- Rodriguez Morato, Arturo (2001): “ Política cultural i dinamisme artistic a la societat actual ”, in AMBITS de Política i Societat, *Politiques Culturals : equilibri impossible ?* N° especial 19-20, Tardor, pp. 40-45
- Rosell-Köster, Pau (1999), *Políticas y sectores culturales en la Comunidad Valenciana*, Universitat de València, Tirant Lo Blanch, València
- Rubio Arostegui, Arturo (2003) *El Ministerio de Cultura. La política cultural del estado en los gobiernos socialistas : 1982-1996*, Univ. Complutense de Madrid, Fac. De ciencias políticas y Sociología, Dept de ciencias política y de administración 1, 486 p
- Scott, W. Richard (1995) *Institutions and organizations*, SAGE Publications, London
- Urfalino, Philippe (1993) : “ La philosophie de l'Etat esthétique ”, *Politix n°24*, pp. 20-35
- Urfalino, Philippe (1996), *L'invention de la politique culturelle*, La Documentation Française, Paris
- Schneider, Michel (1993), *La comédie de la culture*, Seuil, Paris
- Schuster, J.Mark (2002), “ Sub-national cultural policy. Where the action is: mapping state cultural policy in the United States ”, *International Journal of Cultural Policy* Routledge Volume 8, Number 2, pp.181 - 196
- Subirats, Joan (2001) : “ Quines son les prioritats de les politiques culturals locals ? ”, in AMBITS de Política i Societat, *Politiques Culturals : equilibri impossible ?*, N° especial 19-20, Tardor, pp.34-36
- Wallon, Emmanuel (1991, dir.), *L'artiste et le Prince. Pouvoirs publics et création*, P.U.G. Grenoble
- Zallo, Ramon (2001) : “ Políticas culturales territoriales : una experiencia rica pero insuficiente ”, in Bustamente, Enrique (dir.), *Comunicación y cultura en la era digital. Industrias, mercados y diversidad en España*, Gedisa Ed., Madrid
- Zofio Prieto, José-Luis (2001) : “ La dimensión territorial de la industria de la cultura y el ocio ”, in Gomez de la Iglesia, Roberto (dir.), *Cultura, Desarrollo y Territorio*, Xabide, Vitoria, pp.91-104