

Cultura i finançament públic

L'article presenta en primer lloc una breu introducció sobre la conveniència o no que l'estat financi la cultura. A continuació realitza una anàlisi descriptiva dels distints nivells de govern que intervenen en el finançament de la cultura, així com de l'evolució de les magnituds i el destí en distintes CCAA i a Europa. Finalment formula algunes reflexions sobre la relació entre la despesa en cultura i la democratització del seu accés.

Pau Rausell Köster

Unitat d'Investigació en Economia de la Cultura.
Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local.
Universitat de València.

É

s raonable el finançament públic de la cultura?

Reflexionar sobre les característiques del finançament públic de la cultura exigeix en un primer moment aportar algun marc interpretatiu sobre les raons que porten l'Administració pública a participar en el finançament de la cultura a través d'instruments que, en el seu conjunt, constitueixen el sistema que configura la política cultural. És evident que en termes històrics i en espais predemocràtics, el poder polític ha pres decisions sobre què crear, produir, distribuir —i molt sovint, també, què prohibir— en l'esfera de la producció cultural i ha finançat amb els seus recursos personals o col·lectius —en moments on la línia divisòria entre públic i privat no era tan clara— la producció artística i cultural. És competència d'altres investigadors socials exposar les raons que expliquen aquesta manera de fer, però bàsicament es mouen entre el paper que hi fan la satisfacció de les pròpies demandes culturals dels individus (reis, emperadors, cardenals i similars) i la funcionalitat social de l'art i la cultura, que juga bé com a element de legitimació del poder, bé com a espai de comunicació i difusió d'elements simbòlics necessaris per establir l'exercici de l'esmentat poder, o bé com a compensació davant del contrapoder de comunicació dels agents creatius.

Cal dir que considerem que, encara avui i dins de marcs democràtics, algunes de les intervencions del sector públic en cultura podrien interpretar-se en la clau assenyalada al paràgraf anterior (Rausell, 1999) i fan les mateixes funcions de legitimació ornamental de l'acció de govern, de compensació als creadors culturals per mantenir el seu nivell de crítiques a graus acceptables, de manipulació simbòlica dels votants, i fins i tot, algunes intervencions responen senzillament a les inclinacions artístiques i estètiques del polític o la política responsable del desenvolupament d'aquestes. Malgrat aquesta constatació, és evident que des del punt de vista de l'anàlisi positiva i a partir del plantejament disciplinari de l'economia, el marc conceptual que explica la intervenció pública en cultura prové dels esquemes de racionalització dels processos d'acció pública.

Si hi ha un acord en l'àmbit de l'economia de la cultura és que, malgrat la referència que fan algun dels clàssics als béns i serveis culturals, el treball que dona el tret de sortida en la formació de l'especialitat d'economia de la cultura és l'article de Baumol i Bowen «Performing arts, the economic dilemma. A study of problems common to theatre, opera, music and dance», aparegut el 1966, però del qual n'hi ha una bestreta

a l'*American Economic Review* (vol. 5, núm. 2 (1965)) amb el títol: «On the Performing arts: the anatomy of their economic problems». Aquests treballs, encarregats per una fundació que tenia per funció proveir de fons les arts i la cultura, marcaran la característica que influeix fins avui en les investigacions principals: la vinculació a les disputes sobre el paper del sector públic en la subvenció de la cultura, és a dir, la seva adscripció dins de l'economia a aquells departaments tradicionalment lligats a l'estudi de la Hisenda Pública.

Malgrat que, en primer lloc, la tesi descrita amb el títol amenaçador de «la malaltia de Baumol» apareix com un problema estrictament microeconòmic —l'anàlisi dels costos de producció—, és evident que la discussió transcendental s'orienta cap al problema macro de la intervenció/no-intervenció de l'Estat en la provisió i producció cultural, i s'insereix, per tant, en les «polèmiques majors» que han caracteritzat el desenvolupament històric de la ciència econòmica. El tractament metodològic d'aquesta qüestió s'ha inserit dins del tronc principal de les aportacions tradicionals de Musgrave (Musgrave, 1959) sobre les funcions de l'Estat i tota la teoria sobre les errades del mercat. La qüestió clau, doncs, es reconduïx cap a les característiques dels béns i serveis culturals, allò que en definitiva ha estat una recerca desesperada per trobar alguna raó científicotècnica que impulsés la necessitat de salvar el sector artístic. El resultat ha estat un viatge d'anada i tornada per les funcions de l'Estat i un recorregut minuciós per la teoria de les errades del mercat.¹

Avui dia, i especialment a Europa, la qüestió queda més o menys resolta per una concepció genèrica de la cultura; és raonable la intervenció pública en la cultura, encara es pot qüestionar i discutir davant de sectors, activitats o formes concretes d'intervenció (on, en molts casos, la intervenció genera més problemes que no resol o resulta evidentment ineficaç). Malgrat aquesta raonabilitat descrita per la majoria dels autors europeus, no hi ha cap argument contundent i total que, de manera incontrovertible, ens porti irremissiblement a defensar la intervenció de l'Estat en l'àmbit cultural. Des de l'àmbit metodològic de la ciència econòmica, ni les especificitats de la producció artística, ni les característiques de la demanda, ni les errades diverses de mercat descrites resulten prou contundents per justificar de forma genèrica i global la intervenció de l'Estat. Probablement aquesta afirmació sigui igualment certa en la majoria de sectors econòmics susceptibles de ser analitzats a

¹ Els arguments tècnics sobre la raonabilitat de la intervenció pública en cultura van des de la consideració dels béns i serveis culturals com a béns preferents (*merit goods*) —la cultura com a bé públic, la cultura com a part dels drets de l'home—, a l'art i la cultura com a procés investigador: el valor formatiu de la cultura, la malaltia de Baumol, l'impacte i la dimensió de la cultura com a sector econòmic, les externalitats sobre altres activitats socials i econòmiques, les preferències no expressades de les generacions futures, els problemes d'asimetria en la informació, el concepte d'indústria naixent, etc. Per una explicació detallada d'alguns d'aquests conceptes, pot consultar-se Rausell, 1999 o Frey, 2005.

Encara avui i dins de mares democràtics, algunes de les intervencions del sector públic en cultura fan les mateixes funcions de legitimació ornamental de l'acció de govern.

través de l'instrumental econòmic, malgrat que molts d'aquests disposen d'una pràctica continuada de suport públic. La diferència política rau en el fet que hi ha un grau menor de consens ideològic sobre altres sectors econòmics que sobre el sector cultural. Des del punt de vista de la lògica democràtica, apareix un fet, aquest sí incontrovertible, que ens demostra que en aquests moments, a Europa, la majoria de ciutadans considera necessària la intervenció de l'Estat en l'àmbit de la cultura i fins i tot reclama sistemàticament majors nivells de despesa.

A nosaltres, no obstant això, ens convenç situar-nos més enllà de la lògica positiva de l'acció pública per considerar que, en aquests moments del segle XXI, les economies occidentals, dins d'allò que alguns autors lleugers han denominat capitalisme cultural (Rifkin, 2004), se situen en un temps en el qual les competitivitats dels territoris ja no es definiran pels seus continguts tangibles (infraestructures, cabal immoble instal·lat, recursos físics, etc.), sinó per la seva capacitat de definir i dotar de sentit i significats aquests espais. És per això que la política cultural, com a teixidora de la dimensió simbòlica d'un territori, es converteix, no ja en l'aspecte ornamental de l'acció pública, sinó que adquireix una centralitat creixent i culmina en una intervenció pública estratègica (Rausell et al., 2007). A més, la cultura entra en una nova fórmula que connecta els individus d'una comunitat amb una concepció integral de desenvolupament a la qual s'incorporen els diferents drets culturals que, des de la Declaració Universal dels Drets Humans fins a la Convenció sobre la Protecció i Promoció de la Diversitat de les Expressions Culturals, lliga l'individu amb el seu entorn cultural. En aquesta concepció integral del desenvolupament es conforma la cohesió social (a través de valors compartits i, en conseqüència, afectant percepcions que tenen molt a veure amb la felicitat, com el sentit de pertinença, l'amor propi, la identitat, etc.), possibilita el creixement econòmic —ja que les activitats culturals mostren taxes de creixement superiors a la mitjana de l'economia (Uriel, I., 2007) i la seva participació en els processos de generació de valor afegit és creixent— i, a més, contribueix a la qualitat de vida —a través de la generació d'entorns on els individus poden manifestar-se plenament com a éssers humans, satisfent les seves necessitats d'expressar-se artísticament, de comunicar-se, de compartir i de sentir emoció estètica i cognitiva. És en aquesta esfera normativa on volem situar-nos i, en conseqüència, avaluar de manera crítica els objectius teòrics i les implementacions pràctiques de les polítiques culturals.

Intervenció pública i nivells de govern

Una segona qüestió per dilucidar consisteix a resoldre quin és el nivell de govern adequat per implementar accions públiques que tinguin a veure amb la definició simbòlica d'una comunitat. És evident que si definim una comunitat com a grup de persones que comparteixen un conjunt de valors, el nivell adequat de govern serà aquell que orienta les decisions polítiques de l'esmentada comunitat. Així, en processos paral·lels de descentralització/integració, tal i com s'estan vivint a la Unió Europea, el nivell adequat de govern dependrà de la definició de les «diferents comunitats» que es defineixen no en conjunts independents, sinó que en la majoria dels casos s'estableixen a partir de geografies variables, en funció del conjunt de valors posats en joc. És per això que en els diferents nivells de govern definits als models de descentralització/integració la despesa pública en cultura es reparteix de manera concurrencial. La situació europea mostra unes realitats molt diferenciades, com es pot comprovar a la Taula 1.

Taula 1
Percentatge de la distribució de la despesa pública en cultura per nivells de govern

País	Any	Govern central	Govern regional/provincial	Govern local/municipal
Alemanya	2003	13,40%	43,40%	43,20%
Espanya	2004	15,80%	28%	56,30%
Polònia	2006	19,60%	48%	32,28%
Suïssa	2002	25,30%	36,20%	38,50%
Holanda	2004	29%	8%	63%
Gran Bretanya	2003/04	34,10%	N/A	65,90%
Àustria	2005	34,66%	34,36%	30,99%
Noruega	2005	38,60%	5,40%	56%
Canadà	2003/04*	45,40%	28,60%	26,00%
Suècia	2005	48%	10%	42%
França	2002	51%	12%	36%
Itàlia	2000	52,20%	14,60%	33,20%
Eslovàquia	2006	53,50%	16,30%	30,20%
Finlàndia	2005	57,20%	N/A	42,80%
Dinamarca	2005	62,50%	3,60%	33,90%
Estònia	2005	62,60%	1,80%	35,60%

Font: COUNCIL OF EUROPE/ERICARTS. Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 9th edition, 2008

El cas espanyol destaca perquè es tracta d'un dels països amb menys participació del Govern central (només per darrere d'Alemanya) i més participació dels governs locals (només per darrere de Gran Bretanya). El paper dels governs autonòmics, en canvi, se situa en una posició intermèdia entre els països presentats.

Pel que fa a les peculiaritats específiques cal parlar del model de competències territorials que, a Espanya, estableix un model que reserva només al govern central en exclusiva la protecció del patrimoni davant de les exportacions, la legislació sobre la propietat intel·lectual i les normatives bàsiques sobre la llibertat d'expressió, creació i comunicació, a més de la regulació del sistema de mitjans de comunicació (ràdio, televisió i premsa escrita) en tot allò que afecta aquestes qüestions. A més, conserva la titularitat d'alguns grans centres de dipòsit cultural, com museus, arxius i biblioteques, encara que puguin ser gestionades a la pràctica per les comunitats autònomes. A partir d'aquí, però, es tracta d'un model que, des del punt de vista funcional no ha establert diferències d'actuació entre les diferents administracions territorials i, per tant, s'estableix una estructura de política cultural concurrencial. Aquesta perspectiva competencial, avalada per nombrosa jurisprudència del Tribunal Constitucional, respon en alguns casos a les necessitats de racionalitat tècnica i eficàcia política dels diferents territoris i col·lectius sobre els quals s'intervé, però en altres significa una duplicació i interferències d'estructures administratives i funcionals, la qual cosa genera ineficiències remarcables.

Malgrat que la casuística és molt més variada i les dades molt més escasses, les entitats locals fan un paper molt rellevant en l'articulació i el desenvolupament de les polítiques culturals. Dins del model global concurrencial en el qual es plantegen les competències culturals, els municipis només estan «obligats» a oferir serveis de biblioteques en cas que tinguin més de 5.000 habitants. Malgrat aquestes mínimes competències, segons la Llei de bases de règim local, és evident que els municipis i altres corporacions municipals com les diputacions han intervingut de manera molt activa en el desenvolupament de les polítiques culturals. El paper dels municipis és fins i tot central en el període que va des de l'inici de la democràcia fins que es desenvolupen plenament les competències culturals de les comunitats autònomes.

Naturalment es pot parlar de dos àmbits molt diferenciats de comportament: a) el que va lligat a les grans urbs (Madrid, Barcelona, València, Bilbao, Sevilla...), amb una política cultural municipal condicionada pel model de conformació de les jerarquies urbanes i que es llancen en etapes diferents i per circumstàncies commemoratives a l'execució de grans programes i infraestructures de caràcter emblemàtic i amb elevats nivells d'excel·lència; b) el cas dels municipis petits i mitjans.



El veritable coll d'ampolla de l'Administració local és que, malgrat que es tracta del nivell de govern més pròxim al ciutadà i que, per tant, ha anat assumint, en alguns casos amb eficiència notable, una rellevància creixent en el desenvolupament de la política cultural, no té cap tipus de transferències de recursos associats a aquestes activitats. I així, es tracta d'un joc de suma zero en el qual els pressupostos es troben molt condicionats pel manteniment de les infraestructures creades.

La magnitud, l'evolució i la destinació de la despesa pública en cultura

Magnitud i evolució

La dimensió de la despesa pública en cultura, a Espanya, arribava el 2005 a més de 5.000 milions d'euros, la qual cosa representava un 0,5% de la despesa pública total del Govern central, un 1% de la despesa pública de les comunitats autònomes i gairebé un 5% de la despesa pública de les administracions locals.

Taula 2
Despesa liquidada en cultura per tipus d'administració pública

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Administració General de l'Estat						
Total (en milers d'euros)	560.712	627.505	647.682	795.355	749.900	784.321
En % de la despesa liquidada total	0,35	0,37	0,45	0,51	0,47	0,47
En % del PIB	0,09	0,09	0,09	0,1	0,09	0,09
Valors mitjans/hab.	14,00 €	15,50 €	15,80 €	19,10 €	17,70 €	18,20 €
Administració autonòmica						
Total (en milers d'euros)	951.693	1.038.730	1.088.355	1.217.894	1.329.338	1.465.596
En % de la despesa liquidada total	1,18	1,19	1,04	1,09	1,07	1,07
En % del PIB	0,15	0,15	0,15	0,16	0,16	0,15
Valors mitjans/hab.	23,80 €	25,70 €	26,60 €	29,20 €	31,40 €	34,10 €
Administració local						
Total (en milers d'euros)	1.663.787		2.645.865	2.690.967	2.894.978	
En % de la despesa liquidada total	4,33		5,19	4,56	4,91	
En % del PIB	0,26		0,34	0,32	0,32	
Valors mitjans/hab.	41,50 €		63,50 €	63,20 €	67,30 €	

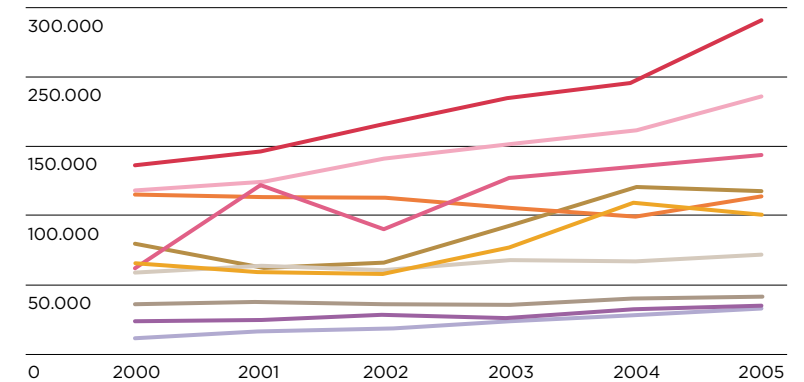
Font: Ministeri de Cultura. Estadística de Finançament i Despesa Pública en Cultura. Ministeri d'Economia i Hisenda. Estadístiques de Liquidació dels Pressupostos de les Comunitats Autònomes.

(1) Producte Interior Brut a preus de mercat (PIB) en Base 2000.

És evident que els municipis i altres corporacions municipals com les diputacions han intervingut de manera molt activa en el desenvolupament de les polítiques culturals.

Com es pot observar a la Taula 2, l'esforç més gran correspon sens dubte a les administracions locals. Malgrat que l'evolució al llarg dels sis anys reflectits indiquen un creixement en valors corrents bastant elevat (el 40%, el 54% i el 74% de les

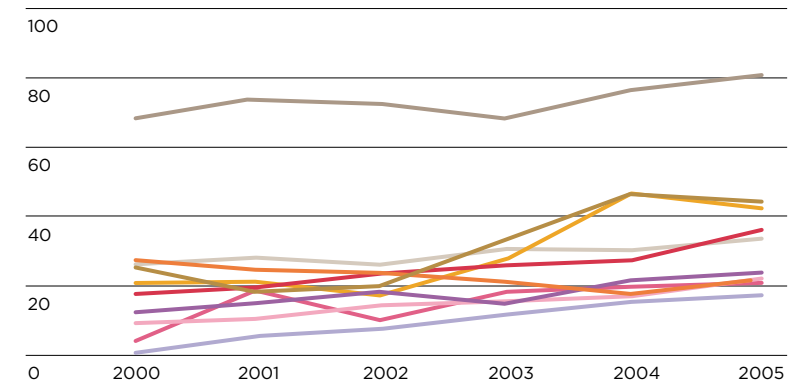
Gràfic 1
Evolució de la presència d'empreses vinculades al sector de la cultura al districte 22@Barcelona



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del cens d'empreses de 22@Barcelona de Parella et al. (2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Andalusia	129.072	137.671	161.546	172.391	183.057	211.716
Aragó	23.883	26.448	30.475	27.320	34.395	36.650
Castella i Lleó	69.681	68.126	61.515	84.486	121.707	116.190
Catalunya	154.067	166.293	189.128	210.394	221.620	271.282
Comunitat Valenciana	133.015	127.072	126.517	118.575	111.076	128.070
Galícia	85.326	67.804	72.842	101.718	133.378	128.484
Madrid (Comunitat de)	68.088	134.829	100.647	140.968	151.594	160.973
Múrcia (Regió de)	11.798	16.629	19.358	34.295	29.403	32.788
Navarra (Comunitat Foral de)	37.555	40.236	39.898	38.531	43.101	45.651
País Basc	65.566	70.179	66.642	75.094	74.714	81.614

Gràfic 2
Evolució de la despesa mitjana per habitant. Comunitats autònomes. Euros.



Font: Estadística de Financiación y Gasto Público en Cultura. MCU



administracions central, autonòmica i local, respectivament), tenint en compte el període expansiu del PIB, no s'ha traduït en increments significatius de participació en el PIB.

No hi ha dubte que una de les característiques més rellevants del model de política cultural espanyol se situa en el radical procés de descentralització que es configura (igual que en molts altres àmbits de la intervenció pública) des de principis dels anys vuitanta. El primer factor que caldria destacar és que les polítiques culturals són gairebé les primeres competències que es transfereixen a les comunitats autònomes, per la qual cosa adquireixen un doble valor: d'una banda són gairebé la primera manifestació del «poder autonòmic» i en conseqüència esdevenen un factor emblemàtic de l'acció de govern i, en segon lloc, especialment les denominades comunitats històriques, fan de la política cultural l'element essencial de la recuperació de les identitats nacionals. Si ens atenem a les diferències per comunitats, podem comprovar que els comportaments són bastant variats i mostren evolucions fins i tot divergents.

En termes de valors absoluts tenim, lògicament, que les comunitats més grans destinen més recursos a la cultura, i que Catalunya, Andalusia i Madrid són les que mostren un nivell de despesa més elevat. El cas de la Comunitat Valenciana, si bé al principi del període es mostra com la comunitat amb una despesa absoluta més elevada en cultura, pel darrere de Catalunya, al final del període analitzat, és l'única comunitat que redueix el nivell absolut de despesa, amb una variació interanual negativa de l'1%. Totes les comunitats mostren, durant el període, una despesa pública creixent, especialment algunes d'aquestes comunitats, amb taxes de variació interanual superior al 15% (Catalunya, 15%; Madrid, 27%; Múrcia, 36%).

Taula 3
Despesa liquidada en cultura per l'Administració local per comunitat autònoma.

(Milers d'euros)	2003	2004	2005	TVI (2003-2005)
Andalusia	353.186	356.707	402.674	7%
Aragó	87.672	85.610	86.498	-1%
Castella i Lleó	137.164	127.618	165.561	10%
Catalunya	467.601	476.591	487.893	2%
Comunitat Valenciana	269.950	290.376	307.529	7%
Galícia	162.028	138.028	141.561	-6%
Madrid (Comunitat de)	258.282	297.617	326.055	13%
Múrcia (Regió de)	54.717	53.556	72.247	16%
Navarra (Comunitat Foral de)	31.382	53.600	54.976	38%
País Basc	272.666	295.514	334.709	11%

Font: Ministeri de Cultura. Estadística de finançament i despesa pública en cultura. Ministeri d'Economia i Hisenda. Estadística de liquidació dels Pressupostos de les entitats locals.

1) Les dades corresponents a l'Administració local són provisionals per a l'exercici 2005.

Una de les característiques més rellevants del model de política cultural espanyol se situa en el radical procés de descentralització que es configura des de principis dels anys vuitanta. Les polítiques culturals són gairebé les primeres competències que es transfereixen a les comunitats autònomes.

Si ens fixem en els valors mitjans per habitant (vegeu gràfic 2), podem trobar diversos models. La comunitat autònoma que més destaca és Navarra, que el 2005 se situa en gairebé 80 euros per habitant. De la resta de les comunitats analitzades podem localitzar un segon grup que se situa entre els 35 i 50 euros, on es troben les comunitats històriques i bilingües (exceptuant la Comunitat Valenciana), juntament amb Castella-Lleó. El següent grup, amb valors molt similars, se situa entre els 25 i els 30 euros, i el componen la resta de les comunitats ressenyades (Madrid, Comunitat Valenciana, Múrcia i Aragó).

També les Administracions locals de les distintes comunitats han mostrat un creixement global, encara que més moderat, durant el període 2003-2005, i són destacables, entre les comunitats ressenyades, el cas de Navarra i de la regió de Múrcia (vegeu Taula 3). Entre els descensos en valor absolut apareixen els casos de Galícia i Aragó.

La destinació de la despesa pública en cultura

Com calia esperar, tenint en compte la complexitat del concepte, no hi ha cap definició específica de cultura que articuli la política cultural. El mateix Ministeri, a la seva introducció als documents sobre legislació cultural, recull: «El concepte de cultura es configura a la Constitució de manera molt oberta i indefinida. La interpretació de l'esmentat concepte pel Tribunal Constitucional se situa en aquesta línia, ja que afirma que la cultura “és quelcom de la competència pròpia i institucional, tant de l'Estat com de les comunitats autònomes, i fins i tot d'altres comunitats, perquè allà on viu una comunitat hi ha una manifestació cultural respecte de la qual les estructures públiques representatives poden ostentar competències de foment de la cultura”.»

Aquesta visió és, per tant, una definició que, encara que òbviament resulta oberta a altres aspectes, queda molt poc

lligada al concepte d'indústries culturals. També, malgrat que parla de manera genèrica del foment i protecció de la cultura, no conté cap esment exprés a àmbits relacionats amb la creativitat, la capacitat d'expressar-se lliure i creativament. Tampoc no fa esment especial de la protecció exclusiva del castellà i mostra una sensibilitat específica sobre la diversitat cultural o la realitat plurilingüística d'Espanya.

- Biblioteques
- Arxius
- Patrimoni artístic i monumental
- Museus
- Patrimoni
- Llibre
- Publicacions periòdiques
- Arts plàstiques
- Arts escèniques i musicals
- Teatre
- Dansa
- Lírica
- Música clàssica
- Audiovisual
- Cinema
- Vídeo
- Música enregistrada
- Televisió
- Ràdio

Des d'una perspectiva més tècnica cal dir que l'aproximació des dels organismes estatals resulta bastant més asèptica en provar d'ajustar-se a les definicions que permeten un tractament estadístic homogeni a partir de les aproximacions metodològiques que es desenvolupen a la Unió Europea des de mitjan els anys noranta. El marc europeu definit ha estat pres com a base de referència tant per la delimitació dels sectors/subsectors culturals a incloure, com en l'orientació dels principals aspectes a mesurar. No obstant això, s'han establert algunes diferències respecte d'aquest, fonamentalment sobre determinats sectors (arquitectura) o funcions (reproducció i fabricació de suports culturals), en els quals no hi havia entre els països un consens generalitzat per a la seva inclusió.

L'aproximació més habitual als sectors/subsectors culturals recorre a la llista següent:

Malgrat que des del punt de vista de l'elaboració de les estadístiques apareixen les rúbriques relatives als mitjans de comunicació com televisió i ràdio, la veritat és que des del punt de vista orgànic i de definició dels continguts culturals, les institucions que orienten la política cultural han tingut molt poc a dir respecte dels objectius culturals dels mitjans públics.

La cultura en els estatuts d'autonomia

Malgrat que a Espanya es dona un desenvolupament autòmic diferenciat entre les considerades nacionalitats històriques i les que no ho són, i que aquesta diferent consideració té a veure amb elements derivats de la percepció de la pròpia identitat cultural, el paper de la cultura apareix recollit en els diferents estatuts d'auto-

El paper de la cultura apareix recollit en els diferents estatuts d'autonomia amb perfils molt similars: la diferència més notable és que les comunitats històriques acostumen a dedicar una conselleria específica a la cultura, mentre que a les restants es comparteix.

nomia amb perfils molt similars: la diferència més notable és que les comunitats històriques acostumen a dedicar una conselleria específica a la cultura, mentre que a les restants es comparteix.

El primer fet comú que tots els estatuts d'autonomia recullen és l'obligació que tenen els governs autonòmics de facilitar la participació dels ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. Aquesta participació, això no obstant, adquireix alguns matisos afegits, com superar la discriminació de gènere en l'àmbit cultural, o l'accés de tots els ciutadans als nivells culturals que els permetin la seva realització cultural (Andalusia, Castella-La Manxa, Extremadura) i afermar la identitat (Andalusia, Extremadura, Castella-Lleó).

El segon fet comú és la llista de competències atribuïbles a les comunitats autònomes en concordança amb l'article 149.2 de la Constitució Espanyola. Així, són recollides com competències específiques la cultura en general, els arxius, biblioteques i museus que no siguin de titularitat estatal, conservatoris, centres dramàtics i de belles arts.

També queda recollit, en aquelles comunitats amb població emigrant, el reconeixement de les comunitats establertes fora del territori de la comunitat autònoma, la concessió de drets culturals entesos com el dret a compartir i col·laborar en la vida cultural de la comunitat (Galícia, Andalusia, Aragó, Astúries, Illes Balears, Canàries, Cantàbria, Castella-Lleó, Castella-La Manxa, Extremadura, Múrcia, La Rioja) sense que això presuposi en cap cas la concessió de drets polítics. Les comunitats culturals que superen els espais territorials de les comunitats autònomes també estableixen la possibilitat de regular específicament aquestes relacions (el País Basc amb els altres territoris de cultura basca, Catalunya i les Illes Balears a l'entorn de parla catalana, Galícia a l'espai de parla galaica).

Les diferències apareixen a les comunitats bilingües, on queda reconeguda i obligada la intervenció per la recuperació, conservació i promoció de la llengua pròpia.

En el cas de dues comunitats (Comunitat Valenciana i Galícia), als seus estatuts hi apareixen unes institucions culturals singulars com els consells de cultura, una espècie d'òrgans consultius per a la promoció i la defensa dels valors culturals.

Malgrat la complexitat del concepte cultura i de la seva delimitació sectorial, el que sí resulta cert és que en general a Espanya, tant pel que fa al Govern Central com a la comunitat autònoma i a les corporacions locals, s'ha utilitzat, en general, un concepte bastant tradicional de cultura lligat als segments



No hi ha cap argument contundent i total que, de manera incontrovertible, ens porti irremissiblement a defensar la intervenció de l'Estat en l'àmbit cultural.

Taula 4
Percentatges de destinació de la despesa pública per sectors culturals

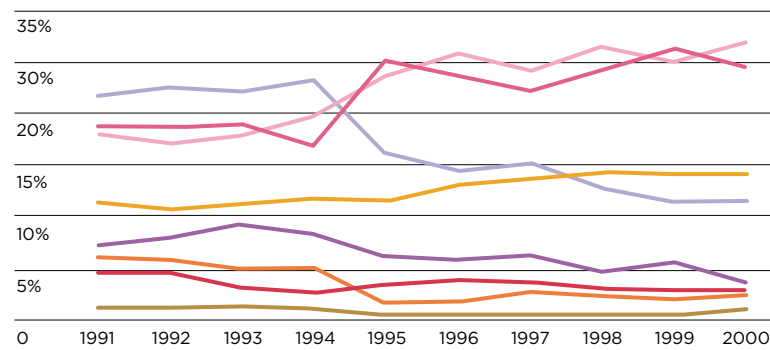
Països	Any	Biblioteques /llibre	Museus i arxius	Música en viu i teatre	Ràdio /TV	Arts plàstiques	Audio-visual
Àustria	2005	3,70%	14,60%	26,30%	0,04%	1,50%	
Canadà	2003/04	30,90%	20,10%	5,10%	23,30%	0,90%	6,10%
Dinamarca	2005	22,70%	10,90%	15,90%	24,30%	1,00%	2,70%
Finlàndia	2001	30,50%	16,90%	30%		5,50%	2%
França	2007	8,30%	17,30%	22,90%		2,80%	0,90%
Alemanya	2003	15,70%	16,10%	37,90%			
Grècia	2006	4,70%	59,10%	14,30%		2,40%	2,70%
Itàlia	2000	5,20%	5,60%	13,20%	2,80%	0,10%	2,80%
Holanda	2004	15,10%	14,20%	17,10%	27,20%	3,50%	
Noruega	2005	7,90%	13,70%	26,10%		5,50%	14,70%
Suècia	2005	3%	19%	19%		1%	3%
Suïssa	2002	9,70%	13,90%	22,10%			
Espanya	2004	6,90%	30,60%	15,70%		0,40%	5,90%
Mitjana aritmètica		13,12%	18,45%	20,83%	15,53%	2,42%	4,36%

Font: COUNCIL OF EUROPE/ERICARTS. Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 9th edition, 2008

específics de l'«alta cultura» i associat en conseqüència al teatre, la música clàssica, les biblioteques i la promoció de la lectura, els museus, els arxius i el patrimoni històric, que s'orienta principalment cap a la difusió i distribució i que incideix poc en les denominades indústries culturals.

Encara que les comparacions amb l'àmbit europeu resulten complicades, tenint en compte les diferències conceptuals i institucionals dels organismes que executen la política cultural,

Gràfic 3
Distribució percentual de la despesa pública en cultura de les comunitats autònomes (pressupost inicial)



Font: Ministeri de Cultura (2002). *Les xifres de la cultura a Espanya*

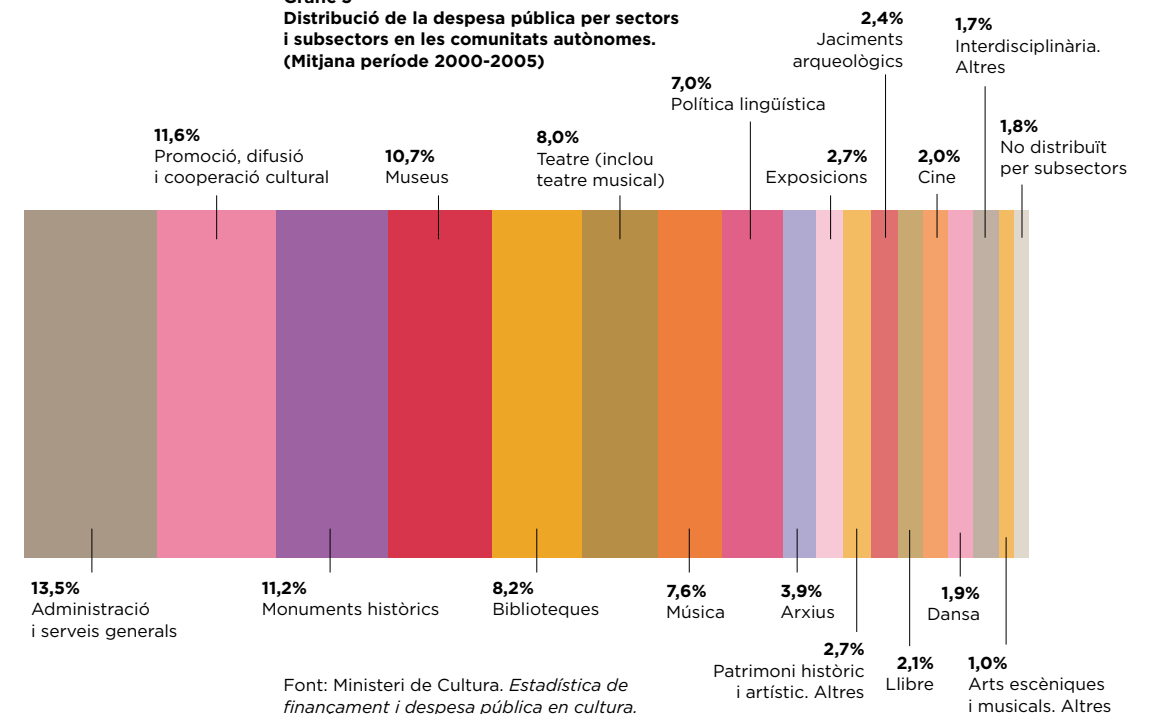
- Patrimoni històric i artístic
- Museus i exposicions
- Arxius i exposicions
- Música
- Teatre
- Cine
- Altres serveis culturals
- Direcció i serveis generals de cultura

en la taula següent podem comprovar algunes diferències del model espanyol en el context europeu.

Així, és possible detectar que el model espanyol de política cultural mostra una marcada especialització [diferència] en museus i arxius, més moderada en l'àmbit de la indústria audiovisual i en canvi aparenta un interès menor pel sector de les biblioteques i el llibre, per les arts representatives (música i teatre) i per les arts plàstiques.

En termes dinàmics (vegeu Gràfic 3) podem comprovar, en el procés de descentralització de la política cultural espanyola, com es va conformant l'orientació sectorial de la despesa pública de les comunitats autònomes. A partir dels pressupostos inicials és constatable, d'una banda, la creixent eficiència dels serveis generals que cada vegada representen una menor proporció de la despesa total. També és evident que hi ha tres sectors clarament creixents, com són el patrimoni històric i altres serveis culturals, que se situen al final de període en el 30% de la despesa. També les biblioteques, amb un creixement més lent, passen del 10 al 15% i, finalment, el conjunt de museus i exposicions, teatre, cinema i música, que, amb una

Gràfic 5
Distribució de la despesa pública per sectors i subsectors en les comunitats autònomes. (Mitjana període 2000-2005)



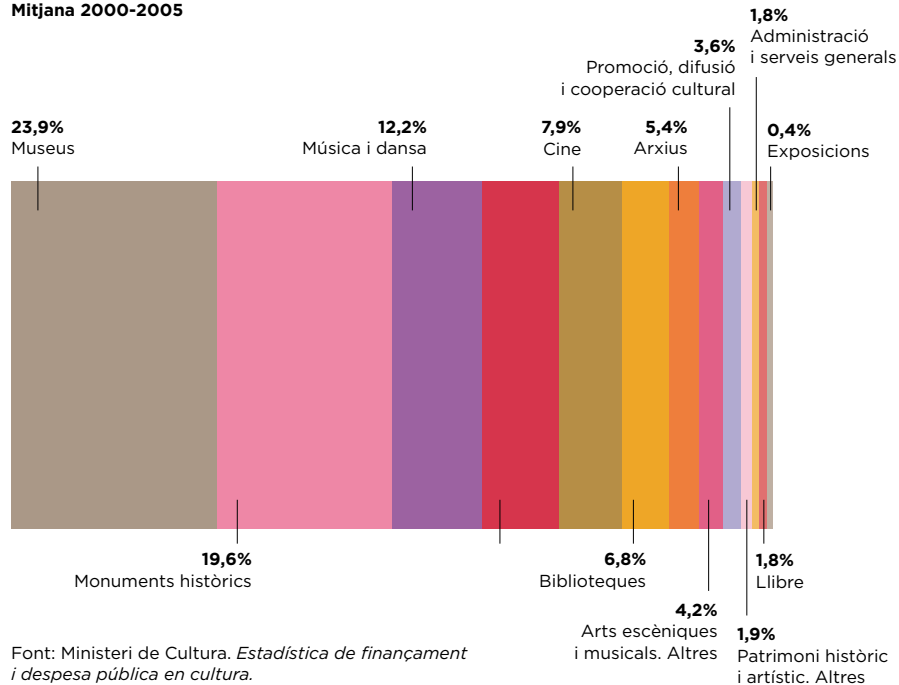
Font: Ministeri de Cultura. *Estadística de finançament i despesa pública en cultura*.

tendència de participació minvant, se situen per sota del 5% de la despesa.

Si atenem als models de les comunitats actuals, a partir dels pressupostos liquidats i amb una classificació sectorial més detallada podem comprovar que la partida més important del conjunt són les despeses per l'Administració i els serveis generals del desenvolupament de les polítiques culturals (13,5% del total de les despeses). La segona rúbrica que concentra més proporció de la despesa és la promoció i difusió cultural (més la cooperació cultural, encara que aquesta part és de menor entitat per a les comunitats) d'actes i esdeveniments culturals (11,6%), seguida en magnitud per la preservació i valorització de monuments històrics (11,2%), els museus (10,7%) i biblioteques (8,2%). Seguidament el teatre (8,0%), la música (7,6%) i la política lingüística —naturalment pel pes que té en les comunitats bilingües. I després passem ja a subsectors que concentren menys del 3% de la despesa pública, però entre els quals hi ha sectors tan rellevants com el cinema o el llibre.

En el cas de l'Administració General de l'Estat (Gràfic 5) davant de les comunitats autònomes, cal esmentar el paper dels

Gràfic 5
Distribució de la despesa de l'Administració General de l'Estat per sectors.
Mitjana 2000-2005



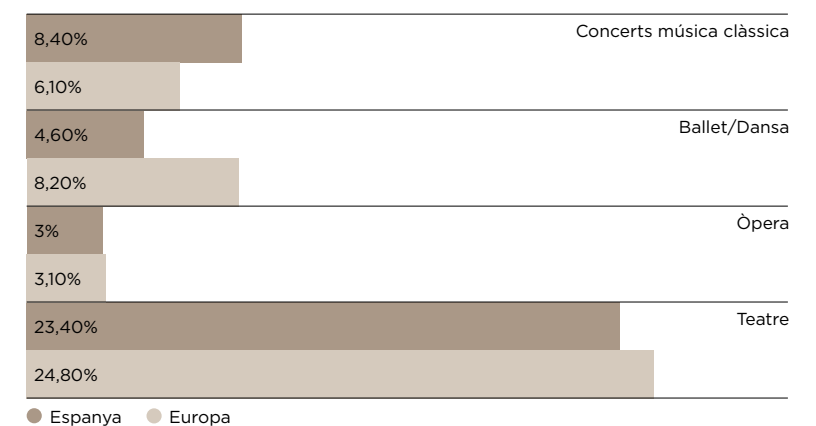
grans equipaments culturals com els museus, els auditoris i els monuments històrics, que absorbeixen més del 50% del pressupost. I resulta necessari també destacar la lògica de «política nacional» en el cas dels ajuts al cinema —que representen gairebé el 8% del pressupost— i el paper important de la política cultural exterior, que supera el 10% del pressupost. Des del punt de vista de l'eficiència cal també destacar l'escàs pressupost destinat a administració i serveis generals, que amb prou feines representen el 2%, ja que la majoria de vegades les partides pressupostàries es canalitzen com a transferències (cap. IV o cap. VII, en el cas de les inversions) als organismes autònoms o externs a l'administració que gestiona els esmentats recursos.

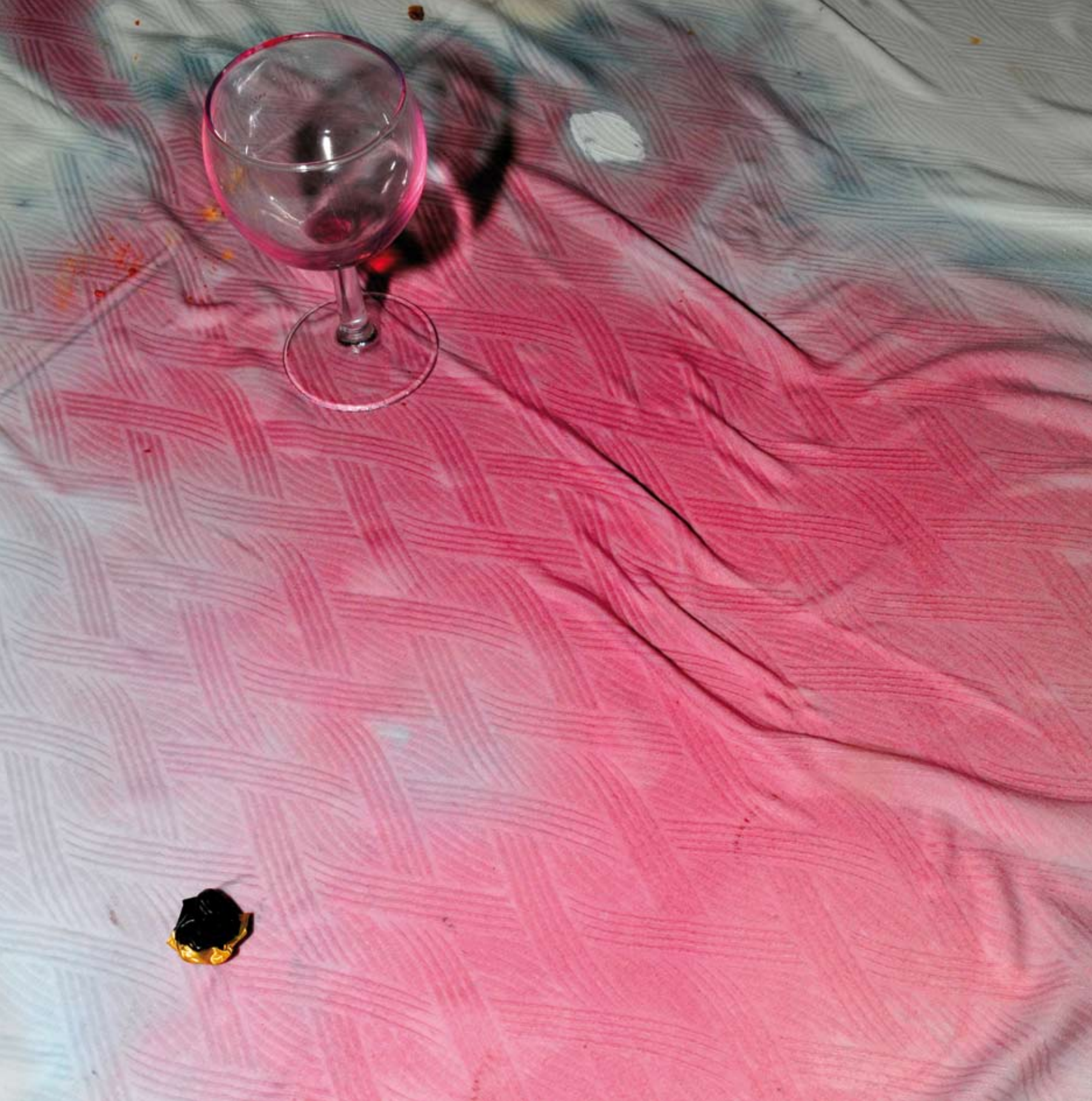
En el cas de les corporacions locals resulta més agosarat determinar cap a quins sectors van a parar els recursos, ja que l'única distribució disponible a les estadístiques oficials és la que distingeix entre promoció i difusió de la cultura i arqueologia i protecció del patrimoni historicoartístic. Només a tall d'exemple, podem destacar que aquesta proporció el 2005 era, en municipis de més de 5.000 habitants, del 91% per al primer apartat i el 9% per al segon, mentre que als municipis de menys de 5.000 habitants la mateixa distribució era de 93% i 7%, aproximadament.

Algunes consideracions finals i qüestions per al debat

La lògica de l'acció pública que ha informat la política cultural espanyola des dels inicis de l'era democràtica s'ha fonamentat en dos objectius explícits o implícits: (a) arribar als nivells de «normalitat» cultural que mostrava Europa i sortir, en conse-

Gràfic 6
Persones que van assistir a un espectacle en el darrer any. (% de població)





És el moment de reclamar una major maduresa de les polítiques culturals, com a argument enfront d'aquells que defensen una privatització conservadora de la construcció de l'univers simbòlic dels ciutadans.

qüència, de l'endarreriment cultural heretat del franquisme, i (b) democratitzar l'accés a la cultura, especialment a l'«alta cultura», a la qual només podien accedir els individus pertanyents a grups socials amb elevats nivells de renda i formació. Al costat d'aquests objectius que més o menys informaven de manera transversal els diferents nivells de govern, s'afegia, en el cas de les comunitats autònomes, la recuperació de les identitats històriques. Una mirada amb perspectiva de l'evolució ens indica que el procés normalitzador s'ha complert amb un èxit relatiu.

Respecte a la democratització, tal com assenyala Ariño (Ariño et al., 2007), «es pot afirmar que a la societat espanyola hi ha hagut una democratització cultural?»

La resposta a aquest interrogant no pot ser més que plenament coincident amb el que han deduït estudis precedents a França, Austràlia o als països avançats en general: les grans fractures entre categories socials persisteixen i la cultura canònica, l'alta cultura, no ha eixamplat significativament la seva base social. El finançament públic de la cultura a Espanya continua sense interioritzar del tot aquesta paradoxa i continua proposant bàsicament models de polítiques culturals que pressuposen que la barrera d'accés a la cultura és una barrera d'oferta i de preu, quan totes les investigacions llancen evidències que la situació respon a relacions molt més complexes. Cal dedicar molts més esforços (i recursos) a la investigació sobre les connexions entre els individus i el fet cultural que responen a relacions causals molt menys evidents del que pensàvem fins a ara. És també el moment d'assajar formulacions més sofisticades que se centrin, no només en aspectes relacionats amb la distribució i la difusió dels fenòmens culturals, sinó que incideixin en la capacitat creativa de les comunitats, la presa de poder cultural per part dels territoris, la gestió de la diversitat cultural, la participació proactiva dels ciutadans més enllà de la seva consideració de consumidors culturals; la transparència, l'avaluació rigorosa i el debat social sobre les implicacions de les grans operacions culturals. És el moment de reclamar una major maduresa de les polítiques culturals, com a argument enfront d'aquells que, davant la ineficàcia, ineficiència i injustícia de moltes actuacions de la política cultural, defensen una privatització conservadora de la construcció de l'univers simbòlic dels ciutadans. I aquest espai és massa important i està massa relacionat amb la felicitat dels homes i dones, de manera que requereix un tarannà que sigui tan democràtic com sigui possible. *

- AUTORS DIVERSOS. Las políticas culturales en europa: el caso español (dt). Working Paper.DT N° 24/2004 (Traducció de l'anglès) – Documentos. Real Instituto Elcano (7/5/2004)
- ARIÑO, A. (dir.) [et al.] (2007) La participación cultural en España. Madrid: Fundación Autor.
- BAUMOL, W.J.; BOWEN, W.G. (1965) «On the Performing Arts: The Anatomy of their Economic Problems». American Economic Review, vol 55. Papers and Proceedings, p. 495-502.
- BAUMOL, W.J.; BOWEN, W.G. (1966) Performing Arts. The Economic Dilemma. Nova York: Twentieth Century Fund.
- COUNCIL OF EUROPE/ERICARTS (2008) Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 9th edition. <<http://www.culturalpolicies.net/web/index.php>> [Consultat març 2008-04-15]
- FREY, Bruno S. (2005) «El apoyo público a las artes». A: TOWSE, R. (ed.) (2005) Manual de economía de la cultura. Madrid: Fundación Autor.
- HAUSER, Arnold (1993) Historia Social de la Literatura y el Arte. Barcelona: Labor. [Primera publicació (1951): The Social History of Art. Londres: Routledge&Kegan Paul]
- MUSGRAVE, R.A. (1959) A Theory of Public Finance. Nova York: McGraw-Hill.
- RAUSELL KÖSTER, P. (dir.) [et al.] (2007) Cultura. Estrategia para el desarrollo local. Madrid: Edit AECL.
- RAUSELL KÖSTER, P. (1999) Políticas y sectores culturales en la Comunidad Valenciana. Un ensayo sobre las tramas entre economía, cultura y poder. València: Tirant lo Blanch.
- RIFKIN, J. (2004) La era del acceso, la revolución de la nueva economía. Barcelona: Paidós.
- URIEL, E. (2007) El valor económico de la cultura en España. Madrid: Ministerio de Cultura.