



HAL
open science

El Ministerio de Cultura y la política cultural en Francia: excepción cultural u excepción institucional?

Emmanuel Négrier

► To cite this version:

Emmanuel Négrier. El Ministerio de Cultura y la política cultural en Francia: excepción cultural u excepción institucional?. *Periférica Internacional. Revista Para El Análisis De La Cultura Y El Territorio*, 2005, 6, pp.23-41. 10.25267/Periferica.2005.i6.03 . hal-02488292

HAL Id: hal-02488292

<https://hal.umontpellier.fr/hal-02488292>

Submitted on 26 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives | 4.0 International License

EL MINISTERIO DE CULTURA Y LA POLÍTICA CULTURAL EN FRANCIA ¿EXCEPCIÓN CULTURAL O EXCEPCIÓN INSTITUCIONAL? ¹

Emmanuel Négrier

La política cultural francesa se considera a menudo como la expresión, planificada y racional, de un modelo de Estado centralizado enraizado en una historia singular. Tal representación hace que se dé a esta política raíces históricas muy lineares, y que se le otorgue, en el presente, una coherencia centralizadora que en realidad ya no tiene hoy. La historia de la política cultural francesa tiene su origen ciertamente en la Revolución Francesa, cuando un abad del Tercer Estado, el abad Gregorio, tuvo la idea de confiar al estado la responsabilidad, en nombre de la Nación, de proteger y de conservar el patrimonio que hasta entonces había sido propiedad de la monarquía y de la aristocracia, abriendo así su acceso a un número mayor de personas, en lugar de promover su destrucción. El traspaso a un Estado seglar de la carga de un patrimonio "privado" es, sin duda, uno de los primeros gestos del poder público en materia de cultura, incluso si esta palabra no se utilizaba en aquella época. Al final del periodo revolucionario es precisamente cuando se crean los Archivos Nacionales, la Biblioteca Nacional y el Museo Central de las Artes (Monnier 1995). Esta lógica es, por principio, opuesta a las prácticas monárquicas de apoyo personal a las artes, aunque en las últimas etapas de la monarquía se había producido el paso de una lógica puramente individual (mecenazgo) a una circunscripción del campo artístico, sobre todo mediante la superintendencia general de los Edificios del rey, Artes y Manufacturas, y también gracias a las Academias. El siglo XIX conocerá, en continuidad con este primer pilar de política cultural, la primera formación de una administración de las Bellas Artes, que se vinculará, casi siempre, al Ministerio del Interior, y más tarde, con el establecimiento de la República (1870) al Ministerio de la Instrucción Pública (de la Educación Nacional).

Para que una intervención pública empiece a existir, ha hecho falta, por consiguiente, que se establezcan relaciones de un nuevo tipo entre cuerpos profesionales muy elitistas cuyo origen social y político se sitúa en la aristocracia francesa del Antiguo Régimen, y un régimen republicano que experimenta, durante su puesta en marcha, todos los sobresaltos del siglo XIX, los mismos que España ha conocido en un contexto en parte diferente (Bonet 1999). Serán necesarios otros episodios y otros contextos políticos y sociales para que se pase de un simple secretariado de estado para las Bellas Artes y de la administración patrimonial a la idea de una política cultural de conjunto.

Esta historia es la que vamos a recordar brevemente en la primera parte, examinando el nacimiento de una originalidad institucional: el Ministerio de Cultura. En la segunda parte, analizaremos las fases sucesivas de institucionalización: la organización ministerial, los principios y ámbitos de intervención, el modo de acción central y territorial. Como conclusión, veremos cuáles son hoy las inflexiones que conoce este Ministerio, desde una potencia autónoma a una organización asociativa, así como las apuestas y desafíos que debe afrontar hoy: transversalidad interna, influencia política gubernamental, capacidad de influencia internacional y gestión de la diversidad artística y cultural.

1. GENEALOGÍA DE UNA ORGANIZACIÓN ORIGINAL: EL MINISTERIO DE CULTURA

La intervención en materia de cultura ha estado ligada durante mucho tiempo a organismos separados. La administración de los monumentos históricos está a cargo de los ministerios responsables del Urbanismo y de las Obras públicas; la de Bellas Artes y la ayuda a la Literatura dependen de la Educación; más tarde, la ayuda al Cine dependerá del Ministerio de Industria. El sector de las bibliotecas, nacido a principios del siglo XX, está en manos del Ministerio del Interior. Esta fragmentación impide evocar, hasta mediados del XX, la idea de política cultural del Estado. Ninguna orientación común reúne a esas diferentes estructuras, ligadas a instituciones y tradiciones profesionales totalmente distintas. El proceso que conduce la elaboración de una política cultural real debe tener en cuenta la naturaleza de los debates republicanos sobre el papel del Estado, la evolución de las prácticas políticas y la posición de los partidos respecto a ella, y asimismo un efecto de coyuntura en el momento en que, en 1959, se crea finalmente el primer ministerio real de la cultura.

a. Las condiciones políticas e institucionales (del s. XIX a 1959)

La idea de agrupar el conjunto de las misiones fragmentadas del Estado en un solo dominio integrado tiene sus primeros antecedentes en el transcurso de la fase imperial del siglo XIX, con la creación por Napoleón III de la Casa del Emperador. Esta concentra la mayoría de los dominios (patrimoniales, artísticos y episódicos) ligados a la cultura. Sin embargo, su orientación se centra más en la consagración de una cultura al servicio del régimen, al margen de toda idea de servicio al público. El debate sobre la creación de un Ministerio de Cultura se sitúa en la encrucijada del siglo, cuando ciertos líderes progresistas consideran que la cultura forma parte, junto a la educación, de los pilares de la emancipación ciudadana que aporta el nuevo régimen republicano. Sin embargo, la mayoría de las formaciones políticas de entonces van a rechazar ese proyecto, por muchos motivos que serán de actualidad hasta el Frente Popular (1936). Para los partidos conservadores, el mantenimiento de la organización fragmentaria corresponde a una filosofía liberal de un Estado que se

mantiene en un segundo plano respecto a las actividades "privadas" que representa la cultura. Por otra parte, la intervención estatal en el arte y en el patrimonio forma parte de la coherencia estética y conformista de sus opciones políticas más generales. Para los partidos progresistas (el partido radical, y más tarde los socialistas), la intervención del estado en el ámbito cultural es rechazada en nombre de la igualdad ante el impuesto. La lectura que estos últimos hacen de la política cultural se funda en las prácticas "actuales" de las artes: las de la élite burguesa y aristocrática de la sociedad. Según esta visión, una política cultural tendría como única consecuencia hacer pagar a todos los ciudadanos las diversiones de unos pocos. Los pobres financiarían a los ricos. Por esta razón es por lo que los que apoyan el proyecto de una política cultural permanecen marginados hasta los años 1930.

El Frente Popular, en 1936, modifica la percepción que las diferentes fuerzas políticas y sociales tienen de las relaciones entre el Estado y la cultura. Por primera vez, la creencia en la necesidad de una intervención pública generalizadora (y no sectorial), encarnada por un ministerio, se desarrolla en los partidos de izquierda. Se pasa así de la "estigmatización

de los placeres burgueses" a la cultura como "derecho del pueblo" (Dubois 1999). Un proyecto, elaborado por Jean Zay, ministro de Educación del Frente Popular, prevé la creación de un amplio Ministerio de la vida cultural que agruparía a todos los sectores, con mayores competencias que el verdadero primer ministerio, creado en 1959 por André Malraux (Ory 1989). A pesar de que este proyecto no llegó a ponerse en marcha, en este período es cuando nace la noción de democratización cultural; es decir, por una parte, la necesidad de una intervención pública en el campo de las artes y de la cultura y, por otra parte, la finalidad de esta intervención: el acceso del pueblo a las obras culturales y a las instituciones. Este cambio de percepción es mucho más sensible en la izquierda que en la derecha. Si la izquierda, en la que el Partido Comunista ejercerá durante mucho tiempo una dominación incontestable, "se convierte" a la política cultural, es porque tiene la experiencia, en las ciudades que dirige, de la necesidad de la intervención pública. La creación de bibliotecas, la fundación de museos, de teatros y más tarde de cines forman parte de los nuevos imperativos de gestión local (Poirrier 2000). La izquierda experimenta, desde abajo, el objetivo de la democratización, alejándose, en la práctica, de su percepción de una fatalidad elitista de la cultura. Por otra parte, el desarrollo de los movimientos de educación popular y la labor por parte de algunas figuras de una acción teatral dirigida a públicos populares (Jean Vilar, Jeanne Laurent) harán presión en es-

La política cultural francesa se considera como la expresión, planificada y racional, de un modelo de Estado centralizado enraizado en una historia singular.

tos partidos a favor de la conversión a la política cultural.

El gobierno colaboracionista de Vichy (1939-1944) reestructura la intervención del Estado alrededor de varios principios. En primer lugar, es una política fundada en el espíritu de "Revolución nacional" que conduce a la defensa, propia de la mayoría de los Estados fascistas, de las dimensiones más folclóricas de la cultura nacional. En segundo lugar, es una política de colaboracionismo con Alemania, que se traduce en la puesta en marcha en realidad de una política cultural alemana, fundada en una propaganda activa y en una censura asumida por una parte de la élite literaria y artística francesa. Por último, es una intervención en muchos sectores (arqueología, museos, patrimonio) que van a mantenerse en vigor mucho tiempo, más allá de las condiciones políticas de su nacimiento. La dimensión burocrática de esta etapa es la que, como en Italia, sobrevivirá mucho tiempo después del final del régimen mismo (Poirrier).

La IV República (1946-1958) no permite concretar el proyecto político de creación de un ministerio, a pesar de que muchas corrientes contribuyen a popularizar la idea en diferentes esferas (Patriat 1998). La primera corriente es la de Liberación, que confirma la idea de que la cultura debe estar en el corazón de un nuevo régimen democrático. Esta corriente se traduce en la introducción, por primera vez, de la referencia a la igualdad de acceso a la cultura en la Constitución de 1946, y está sostenida por las asociaciones de educación popular, que reclaman una intervención pública, y por el movimiento de descentralización teatral: el Teatro Nacional Popular de Jean Vilar. La segunda corriente es institucional. En este período, se crean organismos en varios ámbitos, que prefiguran lo que será el ministerio en 1959. La Dirección General de las Artes y las Letras (artes plásticas, museos, espectáculos y música, lectura pública, archivos y literatura) se crea en 1944, al igual que la Dirección General de la Arquitectura. El centro Nacional de la Cinematografía se crea en 1946, en el seno del Ministerio de la Industria. La Caja Nacional de las Letras se crea en 1956. A pesar de estas innovaciones, el presupuesto público de la cultura sigue siendo modesto: 0,13% del presupuesto del Estado; y el marco de financiación queda totalmente fragmentado en ministerios, cuerpos profesionales y finalidades de intervención. Al final de la IV República, un vasto movimiento reivindica una intervención pública más fuerte. Pero la primera característica de este movimiento (educación popular, partidos de izquierda, representantes del escenario de las artes) es que su orientación es más decididamente de izquierdas. La otra característica es la relatividad de la dimensión institucional (un ministerio a todos los efectos) en relación con la reivindicación de un apoyo a movimientos sociales y culturales, alrededor de la educación popular. Se puede decir que este período refuerza la legitimidad (virtual más que real) de la intervención pública, sin conducir por fuerza "naturalmente" a la formación de un ministerio.

Las condiciones políticas y administrativas del establecimiento del ministerio en 1959 son, pues, importantes. Tratándose de una cuestión que divide la opinión, la conversión de los partidos de izquierda es crucial para hacer posible la institucionalización, por parte de la derecha gaullista, del ministerio. Las etapas progresivas de construcción de una burocracia, muy sectorizada, no son menos importantes. Como veremos más tarde, el desafío que deberá afrontar André Malraux en 1959 -y de hecho también todos sus sucesores- será evitar la fragmentación, mediante la reunión de subconjuntos distintos.

b. Las primeras fases de institucionalización

La creación del Ministerio de Cultura se debe a una conjunción de factores. Hemos indicado ya los más importantes:

- la conversión de una parte no despreciable de la izquierda (en la que participa una larga mayoría de protagonistas culturales y de artistas) a la convicción de la exigencia de una intervención pública;
- el desarrollo de un movimiento de educación popular y de militantes del teatro que reivindica y, en cierta manera, crea la necesidad pública de cultura;
- la existencia de políticas culturales locales en un número cada vez mayor de ciudades;
- la creación, a lo largo del siglo, de varios organismos públicos destinados a misiones sectoriales.

Malraux reivindica el Ministerio de Información, en una época en la que la mayoría de los medios de comunicación están bajo control de la mayoría gubernamental.

Pero hay que mencionar igualmente las condiciones concretas de la creación del Ministerio en 1959. El primer gobierno de la V República lo dirige Michel Debré, que encarna el nuevo perfil, muy tecnocrático, de la era gaullista. André Malraux es una personalidad de gran notoriedad intelectual, antiguo compañero de fatigas del Partido Comunista, comprometido en la guerra civil española en las filas de los republicanos. En 1958, Malraux es también un colaborador del General De Gaulle, con quien mantiene una relación cercana y de admiración mutua. Organizador del "coronamiento" del General, Malraux reivindica el Ministerio de Información, puesto estratégico en una época en la que la mayoría de los medios de comunicación, sobre todo audiovisuales, están bajo control de la mayoría gubernamental. Pero él provoca una gran desconfianza entre los "barones" del gaullismo, quienes, situados más bien a la derecha, no olvidan que fue el escritor comprometido de *La condición humana*, o de *La esperanza* (Rigaud 1995). Ante este *impasse*, y la necesidad de asig-

nar un lugar al cercano consejero del nuevo Presidente de la República, el General De Gaulle "aconseja" a su Primer ministro: "Le será útil conservar a Malraux. Haga para él un ministerio a su medida, por ejemplo un agrupamiento de servicios que podrá llamar 'Asuntos Culturales'; Malraux dará relieve a su gobierno" (De Warsquiel 2001). Al tratarse estos consejos de órdenes en realidad, André Malraux es nombrado ministro de Estado, encargado de los Asuntos Culturales. El escritor hereda básicamente una idea que hay que transformar en ministerio.

La creación del ministerio resulta pues de la fusión, en un nuevo departamento, de estructuras y organismos que ya existían, pero cuyas tutelas ministeriales eran distintas. Se integran en él la Administración de las Bellas Artes, separándola de la Educación Nacional, el Centro de Cinematografía, del Ministerio de Industria, los Servicios de Archivos y la Dirección de Arquitectura (que incluye en su origen el servicio de las Excavaciones) además de los servicios de Patrimonio. La primera organización ministerial comprende tres direcciones verticales:

- la Arquitectura
- los Archivos
- las Artes y las Letras

Estas tres direcciones son herederas de tradiciones muy largas, totalmente opuestas entre ellas, y fundadas en cuerpos de profesionales (conservadores, archivistas, inspectores de Bellas Artes...) muy diferentes. De ello resultan tres consecuencias:

- Durante los primeros años, los profesionales más reputados de cada sector miran con desconfianza al nuevo ministerio, fruto de un "azar político" que, según algunos, no sobrevivirá a su ilustre titular. Por esta razón, serán pocos los profesionales experimentados que trabajen para el ministerio de cultura, prefiriendo optar por una reclasificación en sus administraciones originarias.
- La administración de la cultura permaneció por consiguiente con profesionales de bajo nivel hasta mediados de los años 60. Hubo que esperar a la descolonización y al regreso a la metrópolis de los profesionales formados en la prestigiosa Escuela de Administración de los Territorios de Ultramar de Francia, para que el Ministerio alcanzara su fuerte organización y, en cierto modo, su perennidad y su influencia en los engranajes del Estado. En efecto, los nuevos funcionarios de ultramar, interesados por dar un nuevo impulso a su carrera, se implican mucho en reforzar la organización del Ministerio de Cultura.
- Para compensar la fragmentación interna, el Ministerio tuvo que inventar un discurso que evitara la separación en diferentes planos de su nueva administración. Este discurso del método es el que fundamenta la notoriedad del Ministerio, más que, al principio, la excepcionalidad de sus recursos.

Para "romper" la lógica conservadora de las Bellas Artes, Malraux persigue, en primer lugar, situar su Ministerio en la perspectiva democrática, tomando el relevo de todo el movimiento de educación popular. El primer decreto que fija las misiones del Ministerio, el 24 de julio de 1959, estipula: "El Ministerio encargado de los asuntos culturales tiene como misión hacer accesibles las obras capitales de la humanidad, y ante todo de Francia, al mayor número posible de franceses; asegurar la mayor audiencia a nuestro patrimonio, y favorecer la creación de obras de arte y del espíritu que lo enriquezcan". La óptica democrática se acompaña de una apertura a la creación contemporánea contra el academicismo clásico de las Bellas Artes. Los primeros discursos del nuevo Ministerio hacen explícitamente referencia a otra ruptura (duradera), respecto al Ministerio de Educación. Se trata, para Malraux, "de hacer por la cultura lo que Jules Ferry ha hecho por la escuela: la cultura será gratuita", pero desligando del acceso a la cultura su dimensión pedagógica. La cultura es cuestión de gusto, de contacto con las obras, y no de educación. En su discurso, André Malraux sienta las bases del Ministerio, oponiéndose a las costumbres heredadas de sus propios funcionarios. Esto dará al Ministerio de Cultura, en el primer decenio, la reputación de "reino de chiflados" (Mollard 1999).

En este primer decenio, una de las obsesiones del ministro será la de legitimar y demostrar su nueva misión. Más allá de las palabras, se trata de adquirir recursos, negociados costosamente con la hostilidad del Ministerio de Finanzas. La relación existente entre Malraux y De Gaulle, como la que unirá más tarde a Jacq Lang y François Mitterrand (Hunter 1990), será a menudo útil para obtener las mejores condiciones presupuestarias. La parte de la financiación cultural del Estado pasa del 0,1% en 1954 al 0,4% en los años 60. Pero el aumento de los medios será insuficiente, una vez obtenido el primer incremento: la cifra es del 0,38% en 1960, pero apenas alcanza el 0,43% cuando Malraux deja el Ministerio. La legitimación del Ministerio conlleva también su organización territorial. Los proyectos de Casas de la Cultura (una por cada departamento provincial en principio, aunque de hecho sólo se crean 12), y la creación de unidades territoriales (para la arquitectura, la música y el patrimonio sobre todo) corresponden al objetivo siguiente: una verdadera administración francesa es una administración territorializada. Su proyecto de fundar en cada una de las 22 regiones una dirección general de los asuntos culturales fracasará en 1969, pero será retomado más tarde. Esta legitimación necesita, en fin, una posición mejor en las relaciones de poder internas entre los distintos ministerios del gobierno. En ese contexto, el apoyo presidencial no basta, dado que su utilización debe mantenerse, por esencia, excepcional para que sea eficaz. La política gubernamental francesa recurre, en esta época, al instrumento de planificación. Todo el esfuerzo del ministerio va a consistir en "entrar" en el IV plan de modernización económica y social. La cultura se reconoce ahí como un sector con todos los derechos; sus altos dirigentes se encuentran y negocian con la élite de la administración francesa, el sector cultural se beneficiará de los recursos asignados al Plan. A me-

diados de los años 60 se crea el Servicio de Estudios e Investigaciones, que termina de dar a la administración cultural la pátina clásica de una burocracia francesa, lejos de la imagen de saltimbanqui que algunos le otorgan todavía.

Contrariamente a los más pesimistas, el Ministerio sobrevivirá a André Malraux. Naturalmente, el impulso cultural vivirá acontecimientos impredecibles y conocerá fases de recesión. Los años 70 están así marcados por un progreso muy lento de la financiación pública (el porcentaje destinado a la cultura del último presupuesto de la presidencia de Giscard D'Estaing, en 1981, es del 0,48%). El discurso cambiará igualmente.

La primera fase del Ministerio de Malraux se apoya, brevemente, en la educación popular. La ruptura se consume pronto, cuando la orientación hacia la calidad da una nueva interpretación, más elitista y coherente, a la noción de democratización cultural. Esta preocupación por la calidad será la esencia de la acción cultural hasta el fin de los años 60.

La creación del Ministerio resulta pues de la fusión de estructuras y organismos que ya existían.

El inicio de los años 70 marca la entrada en escena de nuevos nombramientos locales, modernistas, algunos apoyados en proyectos culturales. Los nuevos funcionarios del ministerio se preocupan también por la eficacia en

la relación con estos nuevos colaboradores. El discurso unitario sobre la calidad es sustituido por otro más abierto de desarrollo cultural, más sensible a la variedad territorial, de recursos, proyectos y visiones de la cultura.

La llegada de la izquierda al poder, en 1981, con Jack Lang en el Ministerio de Cultura, se inaugura con la duplicación del presupuesto público para la cultura (el 0,76% del presupuesto del Estado en 1982, el 0,93% en 1986), y también con una apertura a ámbitos artísticos y culturales que hasta entonces no habían sido tenidos en cuenta por la acción pública. Los críticos le reprocharán su discurso del "todo cultural", que suscita escepticismo en una parte de la "intelligentsia" francesa, y un entusiasmo no exento de envidia en muchos representantes culturales extranjeros. Es también el período de una nueva justificación de las políticas culturales, no ya por y para ellas mismas, sino por su virtud como acicates del desarrollo económico.

Los períodos siguientes muestran que el objetivo financiero del Ministerio (alcanzar el 1% del presupuesto del Estado) lo comparten en adelante tanto la izquierda como la derecha al sucederse en el gobierno y que la cultura puede estar (al menos en los discursos) al servicio de finalidades nuevas y diferentes: la integración social, la ima-

gen internacional, el crecimiento económico, etc.

En esta larga fase, el Ministerio ha cambiado radicalmente de imagen, y dispone en adelante de una administración estructurada, territorializada y legítima. Vamos a mostrar a continuación sus principales características.

2. UNA ADMINISTRACIÓN SECTORIAL, DIFERENCIADA Y TERRITORIAL

La consolidación del Ministerio de Cultura (nueva denominación tras la de "Asuntos culturales", en los años 70) se confirma fácilmente a través de algunas cifras. La administración heredada de la fusión de servicios de los años 60 ha dado paso a una organización estructurada en sectores de intervención. En total, el número de agentes directamente empleados por el Estado en funciones administrativas asciende a 7.000 personas (cifras del 2.000), de las cuales 2.000 en las Direcciones Regionales de Asuntos Culturales (DRAC). Debemos añadir a esta cifra los 10.000 empleados por las Entidades Públicas (Biblioteca Nacional, Centro de Monumentos Nacionales, Conservatorios Nacionales de Música de Lyon y París, Museos, Escuelas Nacionales, etc.) además de los 5.000 empleados en las Entidades Públicas Industriales y Comerciales (Asociación de los Museos Nacionales, Comedia Francesa, Teatros Nacionales, Operas, etc.). En resumen, se estiman alrededor de 22.500 empleos directa o indirectamente relacionados con el Ministerio de Cultura. Esto representa aproximadamente el 0,7% del número total de empleos con cargo a los presupuestos públicos.

Presupuesto del Ministerio de Cultura en 2005

ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN	%
Espectáculo vivo	31
Cine	22
Patrimonio y Arquitectura	16
Libro y Lectura	13
Museos	10
Artes Plásticas	5
Desarrollo cultural	2
Archivos	0,4
Acción internacional	0,3
Lengua francesa y Lenguas de Francia	0,3
TOTAL	100

El presupuesto del Ministerio de Cultura (2,8 millares de euros) sólo representa sin embargo una parte de la intervención cultural del Estado. Hay que añadir, en efecto, un montante equivalente gestionado directamente por otros ministros, entre los cuales los de Educación, de Asuntos Extranjeros y de Interior. El Ministerio de Cultura, contrariamente a los deseos de André Malraux y de algunos de sus sucesores (por ejemplo Jack Lang) no ha podido nunca tener competencias sobre las relaciones culturales internacionales, que son al mismo tiempo muy importantes en cuanto a su volumen financiero y cruciales en cuanto a la proyección diplomática francesa.

Vamos a ver con más precisión lo que conlleva el carácter sectorial del Ministerio de Cultura, cuyas fronteras han cambiado ligeramente a lo largo del tiempo. Examinaremos a continuación el modo de intervención del Ministerio en diferentes ámbitos, diferenciando la intervención directa del apoyo a proyectos artísticos y culturales.

a. Una organización sectorial

La organización ministerial ha evolucionado mucho a lo largo de la historia. Y lo ha hecho integrando los nuevos servicios creados o ligados al ministerio, como los siguientes:

- 1961: Dirección del Teatro, de la Música y de la Acción cultural.
- 1964: Inventario General de los Monumentos y Riquezas Artísticas de Francia.
- 1967: Centro Nacional de Arte Contemporáneo.
- 1973: Primeras Direcciones Regionales de Asuntos Culturales.
- 1975: Dirección del Libro.
- 1977: Traspaso de la Arquitectura del Ministerio de Cultura al Ministerio de Infraestructuras.
- 1978: Dirección del Patrimonio.
- 1980: Instalación de las DRAC en cada región.
- 1981: Dirección del Desarrollo Cultural, Delegación de las Artes Plásticas, Misión del Patrimonio Etnológico.
- 1983: Descentralización cultural: traspaso de la competencia de las Bibliotecas Provinciales de Préstamo y de los Archivos Provinciales a los Consejos Generales.
- 1986: Delegación de Enseñanzas Artísticas y Formaciones.
- 1992: Dispersión de responsabilidades hacia las DRAC.
- 1996: Regreso de la Arquitectura, y creación de la Dirección de Arquitectura y Patrimonio.
- 1997: Secretaría de Estado para el Patrimonio y la Descentralización cultural.
- 2002: Supresión de la Secretaría de Estado del Patrimonio y de la Descentralización cultural.
- 2004: Ley sobre las Responsabilidades Locales: traspaso de los Servicios Regiona-

les del Inventario y de ciertos monumentos históricos a los Consejos Regionales.

De esta evolución, podemos retener los aspectos siguientes:

1°. El ministerio ha visto evolucionar su campo de competencias de manera claramente positiva, incluso si no ha podido encarnar por sí solo el conjunto de las misiones de la acción cultural en el seno de la administración central. Las competencias en materia de educación artística, de relación cultural internacional, de investigación, así como una parte de las responsabilidades en materia de lectura pública continúan siendo gestionadas por otros ministerios, además de por colectivos territoriales (ciudades, departamentos provinciales, regiones).

2°. La misión general del ministerio ha evolucionado. Había sido concebida en un principio alrededor de las finalidades de acceso democrático a las obras y a la creación, y de apoyo a la difusión. A partir de los años 90 (decreto del 10 de mayo de 1982) se sensibiliza respecto a la diversidad de las culturas y al apoyo a las capacidades y las prácticas culturales.

3°. Las responsabilidades ejercidas por la administración se definen en torno a las misiones siguientes:

- El funcionamiento de las grandes instituciones nacionales que movilizan aproximadamente la tercera parte del presupuesto del Ministerio (Archivos Nacionales, Opera, Biblioteca Nacional, grandes museos...).
- La protección, conservación y revalorización del patrimonio (arqueología, archivos, inventario, etnología, literatura, museos).
- La ayuda a la creación y a la difusión (cine, lectura pública, danza, música, teatro, artes plásticas). Esta intervención es directa o indirecta. En el primer caso, el estado se hace cargo de la totalidad de los organismos, o bien subvencionando colectivos locales propietarios de los mismos; o incluso estableciendo pactos con los colectivos y asociaciones que gestionan concretamente un entorno de difusión.
- La responsabilidad sobre la formación superior en la mayoría de los campos artísticos: danza, música, bellas artes, patrimonio, profesiones de la imagen, arquitectura. Aquí también, la intervención es directa en lo que respecta a las grandes instituciones (Conservatorio Nacional Superior de Música y de Danza, Escuela Nacional del Patrimonio), e indirecta por la ayuda otorgada a las instituciones territoriales acreditadas (Conservatorio Nacional de Región, Escuelas Superiores de Bellas Artes...).
- La regulación del sector, mediante la producción de textos reglamentarios que encuadran el sector, en relación con las regulaciones europeas. El precio único del libro, la evolución del estatuto de los trabajadores temporales del espectáculo, la descentralización cultural, las diferentes leyes que rigen los sectores culturales se prepa-

ran dentro del Ministerio, en cooperación con otros departamentos ministeriales y en acuerdo con los representantes (públicos y privados) de los diferentes intereses sectoriales.

- La animación cultural, mediante la financiación de manifestaciones culturales (Fiesta de la Música, Mes de los museos, Jornadas de patrimonio, Ferias del libro...).

- El acceso a la cultura para los grupos sociales desfavorecidos y para la mejora de la oferta cultural en el conjunto del territorio nacional.

4°. Para cumplir estas misiones, el organigrama del Ministerio se ha fragmentado progresivamente, como demuestra la cronología que acabamos de ver. Aparecen nuevas direcciones a medida que se integran nuevos servicios. La ruptura que tiene lugar al principio de los años 80 (con la duplicación del presupuesto y la extensión de las competencias del Ministerio) se traduce en un fuerte incremento del personal, de los organismos autónomos (las grandes entidades públicas) y de las direcciones del ministerio.

5°. Este crecimiento de los sectores de intervención del Ministerio conlleva un riesgo, muchas veces denunciado, de fragmentación de la acción. Es una dificultad recurrente de la política cultural desde el comienzo de su institucionalización. André Malraux había intentado solucionarla con la producción de un discurso mesiánico y con la fijación de un objetivo transversal: la democratización. Bajo el mandato de Jack Lang, el ministerio se apoya, más allá del discurso común, en dos instrumentos:

- La creación de una dirección transversal: la Dirección del Desarrollo Cultural. Esta Dirección tenía por misión inicial tratar todos los temas comunes a varias direcciones y crear un lazo permanente entre los diferentes servicios, alrededor del objetivo del desarrollo. Se puede constatar, sin embargo, que esta Dirección no ha tenido nunca los medios necesarios para llevar a cabo tal política. Tuvo que afrontar muy pronto la resistencia de los profesionales de cada uno de los grandes sectores, preocupados por preservar su autonomía en la gestión vertical de sus atribuciones. La Delegación para el Desarrollo y la Formación, y después la Delegación para el Desarrollo de la Acción Territorial, que le sucedieron en los años 90 con la misma ambición, no consiguieron mucho más.

- La creación, y el refuerzo continuo posterior, de las Direcciones Regionales. Éstas podían representar una herramienta de cruzamiento entre los diferentes enfoques sectoriales respecto a un objetivo común a un determinado territorio. En territorios próximos, los servicios del patrimonio, de los museos, del espectáculo vivo podían encarnar a la vez el interés general (visto desde el Estado) y el interés regional, de manera más concertada que a escala central. El resultado global de esta política de descentralización debería matizarse más: el mantenimiento de las lógicas profesionales y sectorizadas se ha impuesto, hasta hoy, sobre la perspectiva de una regulación regional y transversal de los Asuntos Culturales (Négrier 2002).

6°. La descentralización de la acción ministerial se ha convertido, desde principios de los 90, en una realidad estructural importante. No pone fin a la centralización de muchas competencias y de recursos a favor del Estado, pero modifica en profundidad las modalidades de su ejercicio. Este movimiento alcanza un nivel casi definitivo en 1998, como lo muestra el cuadro siguiente:

Evolución de las tasas de descentralización del Ministerio de Cultura (1990-1998)

Año	Montante de los créditos descentralizados (MF)	Tasa de descentralización *
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 descentralización representa la parte de los créditos descentralizados sobre el conjunto de los créditos descentralizables. Estos últimos no comprenden los que no pueden ser descentralizados: gastos de personal del estado, subvenciones de funcionamiento y de inversiones en las empresas públicas, dotación general de descentralización.

El número de agentes que trabaja en las DRAC, en torno a 1900, ha sobrepasado al de funcionarios del Ministerio en París (1400). Resulta difícil llevar a cabo, con los recursos humanos, la descentralización que se ha efectuado en términos financieros y a nivel de procedimientos y de actos (Négrier 2003).

b. Las modalidades de intervención ministerial

La imagen de intervencionista que a menudo tiene el Ministerio francés (a ojos tanto de sus admiradores como de sus detractores) merece ser precisada y matizada.

1°. Los límites de esta intervención son conocidos. Conciernen, por un lado, el he-

cho de que las financiaciones culturales del Estado son responsabilidad de otros ministerios (ver más arriba). En segundo lugar, el papel de los colectivos locales se ha vuelto muy importante con el paso de los años. El total acumulado de las intervenciones de las comunas, provincias y regiones supera con creces hoy al del mismo Ministerio. El Ministerio de Cultura es más, hoy en día, un colaborador artístico y cultural que un actor unilateral, a pesar de que dispone en ciertos ámbitos del monopolio o de la exclusividad de la intervención: en materia de regulación, de gestión de las grandes empresas y sociedades nacionales, de intervención en materia de patrimonio o de inspección. El tercer límite es el que el Ministerio se fijó muy pronto, desmarcándose del enfoque educativo y popular de la noción de cultura. Los recursos del Ministerio eran y se mantienen hoy demasiado limitados para poder asumir la responsabilidad en el campo de educación o de la cultura popular, que es, por el contrario, un ámbito donde actúan a la vez las asociaciones y los colectivos locales. El Ministerio se ha centrado entonces en una parte de la cultura: el mundo profesional o en vías de profesionalización, en base a una referencia de excelencia artística. A partir de la evolución de las formas de reconocimiento artístico y de los sectores

El Ministerio de Cultura es más un colaborador artístico y cultural que un actor unilateral.

donde se han podido identificar nuevas apuestas culturales, el Ministerio ha extendido sus competencias (hasta el arte culinario, las culturas urbanas -del graffiti al hip-hop-, el patrimonio etnológico o industrial, la moda o el diseño, etc.). En estos ámbitos, los límites de "profesionalista" y de "ca-

lidad" se han confirmado sin discusión. La extensión de los dominios cubiertos se ha apoyado entonces en el mantenimiento de una misma exigencia artística.

2°. La naturaleza de la intervención ministerial es diferente según los cuatro ámbitos claves de sus formas de financiación.

- La primera forma de intervención es la que concierne al ámbito de su única competencia. Aquí, la intervención directa es la que prevalece, como en la gestión del patrimonio perteneciente al Estado. Este tipo de intervención es, en el conjunto del espectro de acción, relativamente raro.

- El segundo modo de intervención concierne al amplio dominio de las Empresas y Sociedades que dependen de la tutela del Ministerio. Aquí, la naturaleza de la intervención del Estado es muy fuerte igualmente, pero más indirecta. Las Empresas Públicas disponen de una autonomía financiera y de una personalidad moral propia, en el marco de un cuaderno de cargas fijado por el Estado. Éste nombra a los dirigentes de las Empresas Públicas, participa en el Consejo de Administración, financia el funcionamiento y define las prioridades de su acción, en relación con las priorida-

des del mismo Ministerio. El Estado ha definido, desde hace algunos años, un procedimiento contractual destinado a influir sobre la política de las empresas públicas, a través de un "contrato objetivos/medios" que resultó poco eficaz. Hoy en día, se inicia una nueva etapa en la que aparece la noción de competitividad. Los contratos de competitividad, cuyos resultados son examinados por el Parlamento cada año, se asientan sobre la evaluación de la política de las Empresas Públicas a partir de indicadores referidos a los públicos, la calidad de la oferta cultural o artística, la situación financiera, etc. La relación con las Empresas Públicas representa una parte muy importante del total de financiación cultural del Estado. Tales Empresas se dividen tradicionalmente en dos grupos, en función de su mayor o menor autonomía: las Empresas Públicas Administrativas (Biblioteca Nacional de Francia, Centro Nacional de Cinematografía, Centro de Monumentos Nacionales, Centro Nacional del Libro, etc.) y las Empresas Públicas Industriales y Comerciales (Asociación de los Museos Nacionales, Teatros Nacionales, Ciudad de las Ciencias y de la Industria, Ciudad de la Arquitectura y del Patrimonio, etc.).

- El tercer modo de intervención concierne a las ayudas que el Estado otorga a colectivos territoriales o a organizaciones que están bajo su responsabilidad. Aquí, la política cultural del Ministerio coincide con los objetivos, referencias y medios de los socios territoriales. La acción ministerial parte de las etiquetas que ella

misma ha establecido (Centro nacional dramático; Centro Coreográfico Nacional, Ciudad de Arte y de Historia, etc.) para manifestar sus propias exigencias y orientaciones, promoviendo un gran número de convenios de desarrollo cultural a partir de los años 80². Estos convenios son muchas veces objeto de negociaciones abiertas con los colectivos territoriales y con los responsables de las organizaciones artísticas que cuentan con proyectos culturales. La intervención del Estado es, en estos casos, más indirecta que en los precedentes, si bien su capacidad de negociación sigue siendo importante y son los agentes del Estado los que participan directamente en esas negociaciones y contrataciones.

- El cuarto modo de intervención concierne a las ayudas que el Ministerio otorga directamente a los artistas (individuales o colectivos) para algún proyecto artístico. Se trata de un conjunto que comprende: la solicitud pública de artes plásticas, literatura, música, danza, teatro, etc.; la ayuda a las compañías teatrales, coreográficas, o a los conjuntos musicales para la producción de obras; las demandas de protección de sedes o de objetos patrimoniales; las adquisiciones de obras para las bibliotecas públicas... Estas elecciones son generalmente muy delicadas, en la medida en que entran en juego cuestiones de preferencias, gustos, o incluso de

La influencia adquirida por el Ministerio de Cultura sobrepasa con creces sus estrechas fronteras, financiera y políticamente.

clientelismo artístico. En todos estos ámbitos, la ayuda del Estado requiere sistemáticamente la aprobación por parte de comités de expertos o de comisiones que están compuestos por personalidades externas al Ministerio: artistas, responsables de sedes culturales, universitarios, críticos de arte. Es, por lo tanto, en estos casos en los que la intervención del Estado es más próxima (virtualmente) del modelo de mecenazgo privado, por medio de la ayuda directa a personas, donde el Ministerio se rodea de consejos externos. Naturalmente, este modelo no puede compararse con el modelo anglosajón de la decisión delegada (at Arms'length) o de los Councils of Art, aunque sólo sea porque estos comités no tienen más que, en teoría, un poder consultivo³. La decisión formal recae en la Administración. Pero es sociológicamente inexacto considerar aquí que los agentes del Estado disponen de un poder arbitrario sobre las ayudas a los artistas y a los proyectos individuales.

Tales son los cuatro círculos de la intervención estatal en materia de cultura. Todos están sometidos a críticas que han evolucionado a lo largo del tiempo. Ciertas críticas se contradicen mutuamente. Así, la controversia del "Todo cultural", expresado por Marc Fumaroli (1999) coincide con la denuncia de los límites excesivos de la acción del Ministerio, sobre todo en cuestión de cultura popular o de culturas urbanas. El papel de las ayudas individuales es asimismo criticado debido al riesgo (pese a las precisiones anteriores) de clientelismo de la política cultural, y por la insuficiencia de intervenciones estructurales, en beneficio de la educación artística, del impulso a las prácticas mediante la reducción del impuesto de los instrumentos de música, por ejemplo, etc. (Schneider 1993). Otras críticas se centran en el mantenimiento de una sectorización del Ministerio y en el hecho de que la política cultural produce, cada día, un gran distanciamiento entre la aspiración a la democratización cultural y la realidad de intervenciones muy especializadas, más dirigidas a un sector de actividad que al conjunto de la población francesa, cuyas prácticas divergen frecuentemente de la oferta pública del Ministerio (Donnat & Tolila 2003; Lahire 2003). La creación del Ministerio de Cultura, su evolución a lo largo del tiempo, han creado muchas expectativas, y suscitado de hecho deseos, en el extranjero, de imitar su modelo y adoptar sus fórmulas de intervención. A partir de este alto nivel de expectación es como podemos caracterizar también el nivel y el contenido de las críticas centradas en la política cultural.

CONCLUSIÓN

La influencia adquirida por el Ministerio de Cultura sobrepasa con creces sus estrechas fronteras, financiera y políticamente. En cuarenta años, un modelo voluntarista se ha impuesto, a nivel del Estado, mientras que el Ministerio se consideraba, al principio, como el fruto de una coyuntura incierta. La reproducción en el tiempo de la organización ministerial, su reforzamiento en recursos humanos, financieros y ámbitos de competencia constituyen los signos de un modelo efectivamente activo. La ne-

cesidad de un Ministerio de Cultura es apenas discutida hoy en día por una parte débil de las formaciones políticas (la extrema derecha) y por una *intelligentsia* crítica que sólo cuenta con un insignificante eco popular. En el contenido de su intervención, en el sentido que ésta puede tener en el mundo contemporáneo, es donde deben asentarse hoy las nuevas perspectivas de la política cultural francesa. Podemos distinguir cuatro pistas de reflexión:

En primer lugar, el replanteamiento del papel del Ministerio de Cultura en el nuevo contexto de descentralización. Hemos visto cómo éste se ha transformado rápidamente en socio colaborador más que en actor unilateral. Esta colaboración ha provocado y provoca un efecto de empuje sobre las estrategias culturales de los colectivos territoriales. El Estado ya no es el único "capitán" de la cultura, y debe replantearse su lógica de intervención, en función de las competencias que han sido transferidas a los poderes locales y regionales. Esta reflexión está en curso, y supone que se resuelvan algún día cuestiones tan cruciales como: el desarrollo de las prácticas de evaluación, el nivel necesario de descentralización regional de la acción (¿habría que reducir la presencia de las DRAC o, por el contrario, aumentarlas?), la manera de compartir las experiencias entre los distintos socios culturales.

En segundo lugar, habría que reflexionar sobre el lugar que ocupa la intervención pública en el marco europeo, y la influencia que el modelo francés tiene realmente (y no sólo a nivel de discursos) en Europa. A este respecto, pensamos que las especificidades muy estrechamente francesas tienden a desaparecer, y que asistimos al desarrollo de prácticas (descentralización, apelación a comités de expertos, acción concertada pública-privada) que comparten un gran número de Estados europeos y occidentales. La cuestión estriba en la capacidad del modelo francés para evolucionar en un marco europeo e internacional y para mantener la influencia que ha ejercido claramente en los años 80 y 90 (Farchy 1999).

En tercer lugar, las reflexiones deben centrarse en el espectáculo vivo en particular y, en cierta manera, en los límites de la política actual de la oferta pública. La lectura del reciente análisis de Latarjet (2004) sobre el espectáculo vivo nos informa acerca de uno de los puntos críticos de la política de financiación pública. Esta política ha permitido generar un número considerable de producciones artísticas, ha hecho surgir vocaciones muy importantes, y ha enriquecido el patrimonio artístico. Pero se ha revelado incapaz de estimular la difusión de

La concepción elitista de la primera época de la política cultural ha dado paso a una concepción más abierta.

esas obras entre el público. Hay, pues, en este punto, un déficit en lo que respecta a la ayuda a la difusión de las obras que el Ministerio, por su intervención, ha contribuido a crear.

El último punto concierne a la relación espinosa entre democratización cultural, democracia y diversidad cultural. La concepción elitista de la primera época de la política cultural ha dado paso a una concepción más abierta, más interactiva con las diferentes maneras en las que los protagonistas culturales, políticos y sociales consideran sus necesidades de cultura y de arte. No olvidemos que la referencia a la calidad profesional esconde a menudo formas de exclusión respecto a ciertos grupos de población, sobre todo a los grupos numerosos procedentes de la inmigración (Négrier 2005). Si el Ministerio ha rechazado la herencia socio-cultural que contribuyó a crearlo en los años 50, ¿puede contentarse con una visión abstracta y desde lo alto de la excelencia sectorial? ¿Puede abordar (y evitar) la cuestión de la diversidad cultural, contentarse con esgrimir su práctica, real, de la diversidad artística profesional? Siendo conscientes de los aspectos demagógicos que la noción de democracia cultural conlleva a veces, podemos pensar que el Ministerio, al igual que sus colaboradores políticos territoriales, tienen ante ellos perspectivas de acción y de debate, lo que, en definitiva, ha suscitado desde siempre la política cultural en Francia.

Emmanuel Négrier
Investigador CNRS
CEPEL
negrier@univ-montp1.fr

NOTAS

1. Este artículo tiene su origen en una conferencia presentada en el marco del seminario "La administración cultural del siglo XXI: retos y tendencias", Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, junio 2005. El autor agradece a la agencia Consultores Culturales, y muy particularmente a Fernando Vicario, por haber hecho posible esta publicación.

2. Así, desde 1980 a 1995, se han firmado más de 1600 contratos entre el Estado y los colectivos territoriales, por un montante total que supera los 200 millones de euros.

3. Aunque las opiniones de estos comités sean generalmente aceptadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONET, LLUIS (1999). "La politique culturelle en Espagne: évolution et enjeux". *Pôle Sud* n°10, pp.58-74.
- DE WARESQUIEL, EMMANUEL (dir. 2001). *Dictionnaire des politiques culturelles*. París, CNRS Editions.
- DONNAT, OLIVIER; TOLILA, PAUL (dir. 2003). *Le(s) Public(s) de la culture*, París, Presses de Science Po.
- DUBOIS, VINCENT (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. París, Belin.
- FARCHY, JOËLLE (1999). *La fin de l'exception culturelle*. París, CNRS Editions.
- FUMAROLI, MARC (1991). *L'Etat culturel. Essai sur une religion moderne*. París, ed. De Fallois.
- LAHIRE, BERNARD (2003). *La Culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*. París, La Découverte.
- LATARJET, BERNARD (2004). "Pour un débat national sur le spectacle vivant". Rapport au Ministère de la Culture, París.
- MOLLARD, CLAUDE (1999). *Le cinquième pouvoir. La culture et l'Etat de Malraux à Lang*. París, Armand Colin.
- MONNIER, GÉRARD (1995). *L'art et ses institutions en France. De la Révolution à nos jours*. París, Gallimard.
- NÉGRIER, EMMANUEL (dir. 2002). *Patrimoine culturel et décentralisation*. París, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques.
- NÉGRIER, EMMANUEL (2003). "Politiques culturelles territoriales: dernier inventaire avant décentralisation?". *L'Annuaire 2003 des collectivités locales*, París, CNRS Editions, pp. 47-71.
- NÉGRIER, EMMANUEL (2005). "Politique, culture et diversité dans la France urbaine contemporaine", dans Alain Gagnon et Bernard Jouve (dir.), *La gestion locale de la diversité*. París, Lavoisier (en prensa).
- ORY, PASCAL (1989). *L'aventure culturelle française*. París, Flammarion.
- PATRIAT, CLAUDE (1998). *La culture: un besoin d'État*. París, Hachette.
- POIRRIER, PHILIPPE (2000). *L'Etat et la culture en France au XXème siècle*. París, LGF.
- POIRRIER, PHILIPPE (2002). *Pour une histoire des politiques du patrimoine*. París, Documentation Française.
- RIGAUD, JACQUES (1995). *L'exception culturelle. Culture et Pouvoirs sous la Cinquième République*. París, Grasset.
- SCHNEIDER, MICHEL (1993). *La comédie de la culture*. París, Seuil.
- URFALINO, PHILIPPE (1996). *L'invention de la politique culturelle*. París, La Documentation Française.